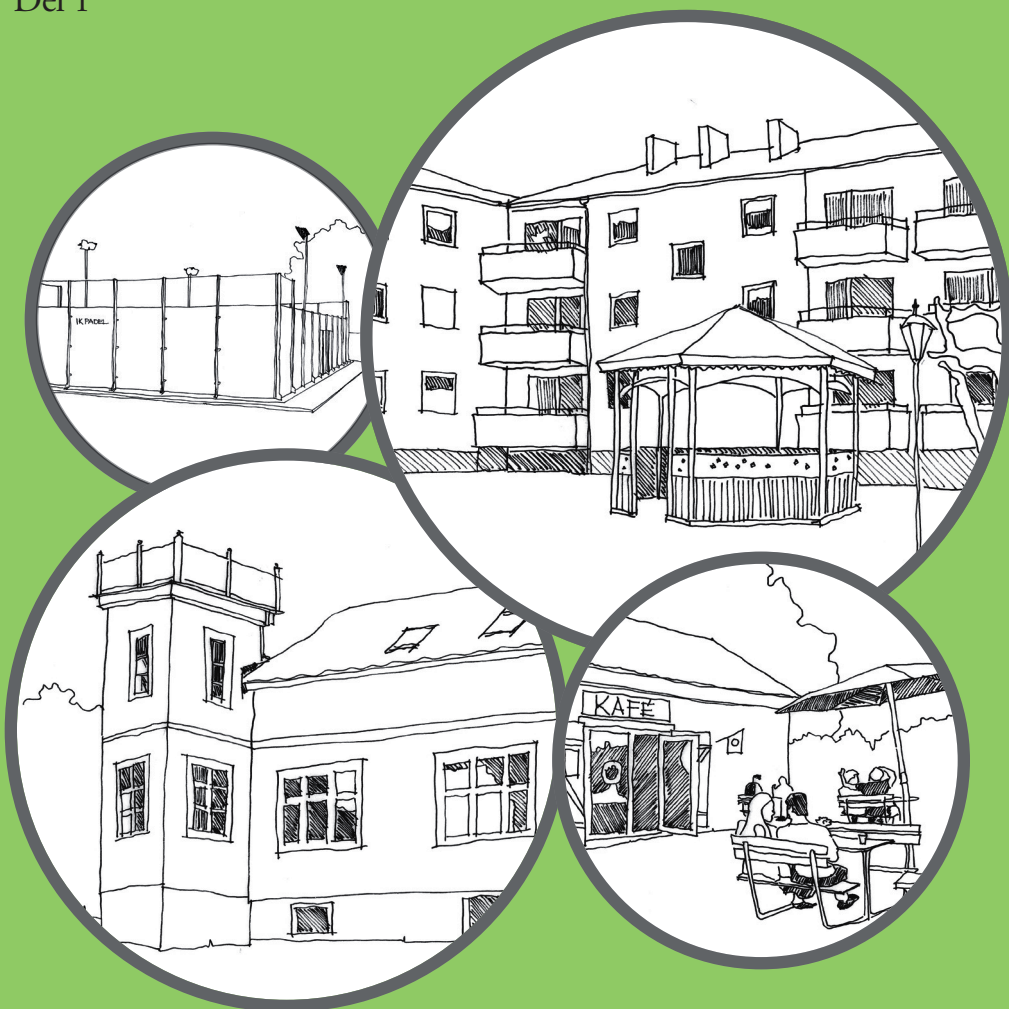


Ett nytt regelverk för bygglov

Del 1



BETÄNKANDE AV
BYGGLOVSUTREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:47

Ett nytt regelverk för bygglov

Del 1

Betänkande av Bygglövsutredningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:47

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

Svara på remiss – hur och varför

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

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslags- och inlageillustrationer: Ann-Kristin Kaplan Wikström

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

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

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

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Märta Stenevi

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

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

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

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

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

Utredningen antog namnet Bygglovsutredningen.

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

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande.

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

Stockholm i juni 2021

Jesper Blomberg

/Camilla Adolfsson
Ann-Kristin Kaplan Wikström
Göran Sundberg

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förkortningar

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

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

Sammanfattning

Vårt uppdrag

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

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

Dagens regelverk

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

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

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

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

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

Reformbehovet

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

Ett nytt regelverk för bygglov m.m.

Våra utgångspunkter

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

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

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

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

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

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

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

Våra förslag

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

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

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

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

Ytterligare definitioner i PBL

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

Krav på bygglov inom område utan särskilt skydd

Lovplikt vid nybyggnad av byggnad som inte är en komplementbyggnad

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

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

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

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

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

Lovplikt för nybyggnad av komplementbostadshus

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

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

Lovplikt för nybyggnad av övriga komplementbyggnader

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

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

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

Lovplikten för tillbyggnad av en byggnad

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

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

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

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

Lovplikt för ändrad användning av en byggnad

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

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

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

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

Lovplikt för inredande av ytterligare bostad i en byggnad

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

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

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

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

Lovplikt för fasadändring

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

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

Lovplikten för anläggningar

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

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

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

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

Lovplikten för murar, plank, altaner och pooler

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

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

Krav på bygglov i skyddade och värdefulla områden

Lovplikten vid åtgärd nära gräns

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

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

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

Lovplikten i skyddade områden

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

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

Lovplikt i värdefulla områden

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

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

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

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

Krav på rivningslov och marklov

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

Krav på anmälan

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

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

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

Åtgärder som varken bör omfattas av krav på lov eller anmälan

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

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

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

Förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan

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

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

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

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

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

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

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

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

Komplementåtgärder

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

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

Fler och förtydligade möjligheter att godta avvikelser från detaljplan och områdesbestämmelser

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

Förutsättningar för tidsbegränsade bygglov, förhandsbesked, rivningslov och marklov

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

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

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

Nytt krav på medgivande från totalförsvaret inom dess riksintresseområde

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

Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked m.m.

Innehållet i ansökan

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

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

Förenklade bestämmelser om underrättelse till grannar och kungörande om ansökningar

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

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

Underrättelse till Försvarmakten

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

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

Vilandeförklaring av bygglovsärende i avvaktan på strandskyddsdispens

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

Expediering och kungörelse av beslut

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

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

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

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

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

Genomförandet av lov- och anmälningspliktiga åtgärder

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

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

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

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

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

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

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

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

Genomförandefrågor

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

Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för staten

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

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

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

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

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

Konsekvenser för kommuner

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konsekvenser för företag

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

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

Konsekvenser för enskilda

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

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

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

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

Konsekvenser för hållbar utveckling

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

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

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

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

Övriga konsekvenser

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

1 Författningsförslag

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

Lagen innehåller bestämmelser om

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

¹ Senaste lydelse 2018:1732.

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

4 §²

I denna lag avses med

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

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

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

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

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

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

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning

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

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

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

² Senaste lydelse 2019:949.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 kap.

9 §

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

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

3 kap.

5 §³

Av översiktsplanen ska även följande framgå

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Senaste lydelse 2020:76.

Lydelse enligt prop. 2020/21:174 Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §

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

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

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

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

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

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

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

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

b) om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,

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

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

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

och

och

och

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

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

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

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

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

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

Trots första stycket 4 krävs det ingen detaljplan om byggnadsverket.

a) är ett komplementbostadshus, eller

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

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

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

1. vindkraftverket omfattas av krav på bygglov,

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

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

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

15 §

I en detaljplan får kommunen bestämma omfattningen av kraven på

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

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

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

42 §⁴

Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. 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,

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

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

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

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

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

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

⁴ Senaste lydelse 2014:900.

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

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

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

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

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

6 kap.

13 §⁵

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

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

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

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

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

⁵ Senaste lydelse 2014:900.

8 kap.

3 §

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

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

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

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

9 §

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

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

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

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

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

6. risken för olycksfall begränsas.

Om tomten ska bebyggas med *byggnadsverk* som inne-

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

Om tomten ska bebyggas med *en byggnad* som innehåller

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

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

11 §⁶

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

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

13 §

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

Första stycket ska tillämpas också på

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

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

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

3. allmänna platser, och

4. bebyggelseområden.

⁶ Senaste lydelse 2011:335.

18 §

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

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

9 kap. Lov och förhandsbesked

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

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

Krav på bygglov

2 §

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

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

3 §

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

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

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

Krav på bygglov för nybyggnad av byggnad

4 §

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

Trots första stycket krävs det inte bygglov för nybyggnad av

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

2. en annan byggnad än ett bostadshus om byggnaden

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

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

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

5 §

Det krävs bygglov för nybyggnad av ett komplementbostadshus.

6 §

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

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

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

7 §

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

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

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

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

Krav på bygglov för ändring av byggnad

8 §

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

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

2. överstiger byggnadens taknockshöjd.

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

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

9 §

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

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

a) större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter,

b) taknockshöjd som överstiger 4,0 meter, eller

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

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

a) större byggnadsarea än 50,0 kvadratmeter,

b) taknockshöjd som överstiger 4,5 meter, eller

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

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

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

10 §

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

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

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

2. det i byggnaden inreds ytterligare bostad, eller

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

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

Beräkning av sammanlagd byggnadsarea

11 §

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

Krav på bygglov för murar, plank, altaner och pooler

12 §

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

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

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

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

Krav på bygglov för andra anläggningar

13 §

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

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

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

markyta som är större än 1 500 kvadratmeter,

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

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

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

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

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

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

5. en transformatorstation,

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

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

8. en begravningsplats.

14 §

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

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

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

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

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

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

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

1. nybyggnad eller tillbyggnad av en byggnad,

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

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

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

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

16 §

Trots 15 § krävs det inte bygglov om

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

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

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

a) inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

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

17 §

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

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

2. järnväg lämnas av järnvägens infrastrukturförvaltare.

Särskilda krav på bygglov i skyddat eller värdefullt område

18 §

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

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

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

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

19 §

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

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

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

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

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

20 §

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

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

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

Tidsbegränsat bygglov

21 §

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

Bygglov för ändamål av säsongskaraktär

22 §

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

Förhandsbesked

23 §

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

Krav på rivningslov

24 §

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

1. en byggnad eller en del av en byggnad,

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

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

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

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

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

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

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

25 §

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

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

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

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

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

Krav på marklov

26 §

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

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

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

a) trädfällning,

b) skogsplantering, eller

c) markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.

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

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

27 §

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

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

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

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

Frivillig prövning av åtgärder som inte omfattas av krav på lov

28 §

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

Åtgärder för totalförsvaret

29 §

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

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

Anmälningssplikt

30 §

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

Förutsättningar för bygglov

31 §

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

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

32 §

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

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser

a) överensstämmer med detaljplanen,

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

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

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

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

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

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

33 §

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

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

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

2. nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, eller

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

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

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

34 §

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

1. inte strider mot områdesbestämmelser,

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

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

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

35 §

Trots 34 § första stycket ska bygglov ges om åtgärden

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

a) en liten tillbyggnad, eller

b) en annan komplementbyggnad än ett komplementbostadshus, eller

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

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

b) nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, eller

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

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

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

36 §

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

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

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

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

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

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

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

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

37 §

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

38 §

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

39 §

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

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

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

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

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

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

40 §

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

1. en betydande miljöpåverkan, eller

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

Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov

41 §

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

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

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

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

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

Förutsättningar för förhandsbesked

42 §

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

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

Förutsättningar för rivningslov

43 §

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

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

Förutsättningar för marklov

44 §

Marklov ska ges för en åtgärd som

1. inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

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

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

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

5. uppfyller de krav som

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

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

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

Prövning av åtgärd som inte omfattas av krav på lov

45 §

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

Krav på medgivande från Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

46 §

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

Villkorade lov

47 §

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

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

48 §

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

49 §

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

50 §

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

Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked

51 §

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

Ansökans innehåll

52 §

En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla

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

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

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

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

53 §

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

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

Upplysning om andra krav på tillstånd eller anmälan

54 §

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

Samordning med ärende hos miljönämnden

55 §

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

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

2. beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang.

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

Underrättelse om och kungörande av ansökan

56 §

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

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

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

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

57 §

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

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

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

58 §

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

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

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

59 §

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

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

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

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

60 §

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

61 §

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

inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

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

Tidsfrister för handläggningen

62 §

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

1. den dag ansökan kom in till nämnden,

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

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

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

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

63 §

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

1. vilka tidsfrister som gäller för beslut om ansökan,

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

3. möjligheterna att överklaga nämndens beslut.

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

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

64 §

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

Anstånd med beslut

65 §

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

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

omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd,

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

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

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

66 §

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

*Beslutets innehåll**67 §*

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

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

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

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

68 §

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

1. vilken giltighetstid lovet har,

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

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

4. en upplysning om verkställbarhet enligt 76 §.

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

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

69 §

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

Expediering och kungörelse av beslut

70 §

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

1. sökanden och fastighetsägaren, och

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

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

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

71 §

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

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

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

72 §

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

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

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

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

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

73 §

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

74 §

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

Underrättelse till samfällighet

75 §

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

Verkställbarhet av beslut om lov

76 §

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

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

Giltighetstiden för lov och förhandsbesked

77 §

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

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

10 kap.

2 §⁷

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

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

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

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

⁷ Senaste lydelse 2019:412.

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

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

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

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

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

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

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

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.

3 §

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

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

1. bygglov, marklov eller rivningslov, eller

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

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

6 §⁸

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

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

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

14 §⁹

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

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

⁸ Senaste lydelse 2020:603.

⁹ Senaste lydelse 2015:668.

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

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

18 §

Byggherren ska senast vid det tekniska samrådet till byggnadsnämnden lämna

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

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

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

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

23 §¹⁰

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

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

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

¹⁰ Senaste lydelse 2015:668.

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

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

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

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

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

23 a §

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

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

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

27 §

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

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

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

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

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

34 §

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

6 §

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

12 kap.

8 §¹¹

Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för

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

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

¹¹ Senaste lydelse 2018:1136.

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

8 a §¹²

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

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

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

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

9 §

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

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

¹² Senaste lydelse 2018:1136.

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

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

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

Lydelse enligt prop. 2020/21:174 Föreslagen lydelse

13 kap.

2 §

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

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

19 §,

5. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 27 §,

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

7. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller

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

4. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 62 §,

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

6. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5 §

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

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

7 §

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

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

14 §

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

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

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

16 §¹³

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

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

¹³ Senaste lydelse 2018:845.

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

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

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

14 kap.

6 §

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

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

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

7 §

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

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

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

11 §¹⁴

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

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

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

14 §¹⁵

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

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

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

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

16 kap.

2 §¹⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

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

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

¹⁴ Senaste lydelse 2011:335.

¹⁵ Senaste lydelse 2014:900.

¹⁶ Senaste lydelse 2020:239.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7 §

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

1. *skyltar och ljusanordningar, och*

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

8 §¹⁷

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

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

13 a §¹⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Senaste lydelse 2018:1136.

¹⁸ Senaste lydelse 2017:985.

13 b §¹⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Senaste lydelse 2020:253.

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om

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

7 b §²⁰

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

²⁰ Senaste lydelse 2017:102.

3 kap.

3 §²¹

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

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

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

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

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

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

5 §

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

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

²¹ Senaste lydelse 2017:422.

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

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

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

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

19 §

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

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

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

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

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

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

6 kap. Anmälan m.m.

Krav på anmälan

1 §

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

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

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

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

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

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

6. nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk.

Kravet på anmälan gäller inte

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

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

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

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

2 §

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

Förutsättningar för godkännande av anmälan

3 §

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

Handläggningen av anmälningsärenden

4 §

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

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

lagen är tidsfristen för handläggning av en anmälan fyra veckor.

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

5 §

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

7 kap.

5 §²²

En kontrollansvarig krävs inte för

1. åtgärder som inte kräver lov eller anmälan,

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

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

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

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

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

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

1. åtgärder som inte omfattas av krav på lov,

2. åtgärder som omfattas av krav på anmälan,

3. åtgärder avseende komplementbyggnader,

4. inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus,

5. åtgärder avseende skyltar eller ljusanordningar,

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

²² Senaste lydelse 2015:837.

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

8. inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus,

9. att flytta en eller flera enkla byggnader,

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

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

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

c) 6 kap. 1 § 7,

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

e) 6 kap. 1 § 10,

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

12. en åtgärd avseende en skylt eller ljusanordning,

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

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

7. åtgärder avseende en begravningsplats om anläggningen är liten,

8. åtgärder avseende en transformatorstation,

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

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

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

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

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

9 kap. 6 §²³

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

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

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

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

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

7 §²⁴

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

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

²³ Senaste lydelse 2015:837.

²⁴ Senaste lydelse 2019:413.

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

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

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

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

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

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

8 §²⁵

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

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

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

²⁵ Senaste lydelse 2015:837.

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

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

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

9 §²⁶

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

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

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

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

²⁶ Senaste lydelse 2019:413.

10 §²⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁷ Senaste lydelse 2019:413.

11 §²⁸

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

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

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

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

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

12 §²⁹

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

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

²⁸ Senaste lydelse 2014:471.

²⁹ Senaste lydelse 2019:413.

innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

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

2. 5 prisbasbelopp när det gäller en kabinbana,

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

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

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

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

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

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

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

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

4. 5 prisbasbelopp för en linbana,

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

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

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

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

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

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

13 §³⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ Senaste lydelse 2014:1334.

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

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

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

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

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

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

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

6. 2,5 prisbasbelopp för ett vindkraftverk.

Om åtgärden i första stycket 3–5 inte berör en byggnadsarea är byggsanktionsavgiften

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

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

5. 0,25 prisbasbelopp för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde i ett område som utgör en värdefull miljö.

14 §³¹

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en skylt eller en ljusanordning som *kräver* lov enligt 6 kap. 3, 3 a eller 4 a § innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för en skylt, 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,025 prisbasbelopp per kvadratmeter av skyltens area, och
2. för en ljusanordning, 0,0625 prisbasbelopp.

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

15 §³²

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

1. *när det gäller* ett en- eller tvåbostadshus, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,
2. *när det gäller* en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,17 prisbasbelopp med

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 1 § första stycket 1 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. *för* ett en- eller tvåbostadshus, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,
2. *för* en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,17 prisbasbelopp med ett tillägg av

³¹ Senaste lydelse 2017:422.

³² Senaste lydelse 2014:471.

ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,

3. *när det gäller* ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea, och

4. *när det gäller* en annan byggnad än de som avses i 1–3, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea.

Om en rivning avser en sådan byggnad som enligt 9 kap. 34 § 2 plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,

3. *för* ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea, och

4. *för* en annan byggnad än de som avses i 1–3, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea.

Om en rivning avser en sådan byggnad som enligt 9 kap. 43 § *andra stycket* plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

16 §³³

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

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en del av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 1 § första stycket 1 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

³³ Senaste lydelse 2014:471.

1. när det gäller ett en- eller tvåbostadshus, 0,4 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

2. när det gäller en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,07 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

3. när det gäller ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea, och

4. när det gäller en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea.

Om en rivning avser en del av en sådan byggnad som enligt 9 kap. 34 § 2 plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,4 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,07 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea.

Om en rivning avser en del av en sådan byggnad som enligt 9 kap. 43 § andra stycket plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

16 a §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en annan anläggning än en byggnad som

omfattas av krav på lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för en mur eller ett plank, 0,017 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per löp-meter av den rivna anläggningen,

2. för en altan eller en pool, 0,17 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area,

3. för en linbana, 2 prisbasbelopp,

4. för en nöjespark, en djurpark, en idrottsanläggning, en skidbacke, en skidlift, en campingplats eller en hamn för fritidsbåtar, 0,4 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area,

5. för ett upplag, en materialgård, en fast förvaringsanläggning, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats, 0,017 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area,

6. för en transformatorstation, 0,4 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,017 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area, och

7. för en mast, ett torn, en skorsten eller ett vindkraftverk, 1,5 prisbasbelopp.

Om en rivning avser en sådan annan anläggning än en byggnad som enligt 9 kap. 43 § andra stycket plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

17 §³⁴

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan markåtgärd som *kräver* lov enligt 9 kap. 11, 12 eller 13 § plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning inom en tomt,

2. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning inom en allmän plats,

3. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning i ett område utanför detaljplan,

4. 0,25 prisbasbelopp per träd för trädfällning,

5. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för skogsplantering, och

6. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.

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

³⁴ Senaste lydelse 2018:1390.

21 §³⁵

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en byggnad i bruk efter en sådan ändring som innebär att någon ytterligare bostad *eller lokal för handel, hantverk eller industri* inreds innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

1. för varje ytterligare bostad, 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser, och

2. för varje ytterligare lokal, 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

Om endast en del av en byggnad tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om sanktionsarea i stället avse den area som tas i bruk.

22 §³⁶

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en byggnad i bruk efter en sådan ändring som berör de bärande delarna *eller påverkar planlösningen* innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en byggnad i bruk efter en sådan ändring som berör de bärande delarna innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

³⁵ Senaste lydelse 2013:308.

³⁶ Senaste lydelse 2014:471.

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0006 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0006 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00125 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen.

Om endast en del av en byggnad tas i bruk i strid med 10 kap.4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om sanktionsarea i stället avse den area som tas i bruk.

23 §³⁷

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en annan anläggning än en byggnad i bruk efter anläggande, flyttning eller ändring innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

1. 0,3 prisbasbelopp *när det gäller* en anläggning för en grundvattentäkt,

1. 0,3 prisbasbelopp *för* en anläggning för en grundvattentäkt,

2. 0,016 prisbasbelopp *med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för en altan eller en pool,*

2. 1 prisbasbelopp *när det gäller* en kabinbana,

3. 1 prisbasbelopp *för* en linbana,

3. 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area *när det gäller* en nöjespark, en djurpark, en idrottsplats, en skidbacke med lift, en campingplats, en skjut-

4. 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area *för* en nöjespark, en djurpark, en idrottsanläggning, en skidbacke, en

³⁷ Senaste lydelse 2013:308.

bana, en småbåtshamn, ett friluftsbad, en motorbana eller en golfbana,

4. 0,005 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area *när det gäller* ett upplag, en materialgård, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,

5. 1 prisbasbelopp *när det gäller en fast cistern eller en annan fast anläggning för farliga produkter eller varor*,

6. 0,5 prisbasbelopp *när det gäller en radio- eller telemast eller ett torn*,

7. 0,5 prisbasbelopp *när det gäller ett vindkraftverk*,

8. 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp av anläggningens area *när det gäller en transformatorstation*.

Om endast en del av en anläggning tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om area i stället avse den area som tas i bruk.

skidlift, en campingplats *och en hamn för fritidsbåtar*,

5. 0,005 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area *för* ett upplag, en materialgård, *en fast förvaringsanläggning*, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,

6. 0,5 prisbasbelopp *för en mast, ett torn, en skorsten eller ett vindkraftverk, och*

7. 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp av anläggningens area *för* en transformatorstation.

24 §³⁸

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta ett byggnadsverk i bruk efter en sådan åtgärd som avses i 9 kap. 8 § första stycket 2 b plan- och bygglagen eller 6 kap. 5 § första stycket 4, 5, 6 eller 7 innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta ett byggnadsverk i bruk efter en sådan åtgärd som avses i 6 kap. 1 § första stycket 3, 4 eller 5 innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

³⁸ Senaste lydelse 2014:1334.

1. 0,05 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en hiss,

2. 0,02 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en eldstad,

3. 0,01 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

3. 0,01 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal, *en anordning för ventilation eller en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, och*

4. 0,01 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnads- eller markarea för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,

5. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet,

4. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet.

6. 0,2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0002 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter, och

7. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0002 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnads- eller markarea för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller

bebyggelseområde i ett område som utgör en värdefull miljö.

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

1. 0,01 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

2. 0,01 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,

3. 0,05 prisbasbelopp för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet,

4. 0,2 prisbasbelopp för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter, och

5. 0,05 prisbasbelopp för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde i ett område som utgör en värdefull miljö.

Om endast en del av ett byggnadsverk tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om byggnads- eller markarea i stället avse den area som tas i bruk.

Om åtgärden i första stycket 3 eller 4 inte berör en byggnadsarea är byggsanktionsavgiften

1. 0,01 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

2. 0,01 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, och

3. 0,05 prisbasbelopp för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet.

Om endast en del av ett byggnadsverk tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om byggnadsarea i stället avse den area som tas i bruk.

10 kap.**21 §³⁹**

Boverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan i 9 kap. 21 § plan- och bygglagen (2010:900) och 6 kap. 8 och 9 §§.

Boverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om *innehåll i ansökan* i ärenden om lov och förhandsbesked i 9 kap. 52 § plan- och bygglagen (2010:900) och *innehåll i anmälan* i 6 kap. 4 och 5 §§.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.
 3. För överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas på prövningen i sak. De nya bestämmelserna i 9 kap. ska dock tillämpas om de leder till lindrigare påföljd.

³⁹ Senaste lydelse 2018:1543.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (xxx:xxx) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 § i lydelsen enligt förordningen (xxx) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) ska upphöra att gälla vid utgången av december 2024.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden om färdigställandeskydd som har påbörjats före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 16 kap. 2 d § och 26 kap. 9 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

2 d §⁴⁰

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av 2 § besluta villkor i fråga om omgivningsbuller enbart på grund av en bostadsbyggnad i omgivningen, om

1. bostadsbyggnaden ingår i ett område *med* detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) och det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden, och

1. bostadsbyggnaden ingår i ett område *som omfattas av en* detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) och det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden, och

2. villkoren skulle innebära strängare krav avseende omgivningsbuller än vad som följer av dessa värden.

Trots första stycket får villkor som innebär strängare krav beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Sådana komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen får aldrig föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller.

Sådana komplementbostadshus som avses i plan- och bygglagen får aldrig föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller.

26 kap.

9 a §⁴¹

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad får tillsynsmyndigheten inte besluta om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovet enligt plan- och bygglagen (2010:900) har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

⁴⁰ Senaste lydelse 2018:1407.

⁴¹ Senaste lydelse 2014:901.

Trots första stycket får förelägganden eller förbud beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Förelägganden eller förbud får dock aldrig beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen.

Förelägganden eller förbud får dock aldrig beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus som avses i plan- och bygglagen.

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

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

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

dels att 10 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 5 § ska lyda ”Skyltar, ljusanordningar m.m.”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Bestämmelserna i 6–9 §§ gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats.

Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte kräver bygglov efter beslut enligt 9 kap. 7 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900).

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

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

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:227) om färdigställandeskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:227) om färdigställandeskydd att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁴²

Ett färdigställandeskydd ska finnas vid en

1. nybyggnad, och
2. tillbyggnad eller åtgärd som är 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, om åtgärden enligt 9 kap. 4–4 c §§ plan- och bygglagen inte kräver bygglov.

Ett färdigställandeskydd behövs dock inte för byggnad eller tillbyggnad, om åtgärden inte omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. plan- och bygglagen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden om färdigställandeskydd som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

⁴² Senaste lydelse 2015:669.

2 Inledning

2.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet redogör vi för Bygglövsutredningens direktiv, utredningens arbetsformer, andra utredningar m.m. av betydelse och betänkandets disposition.

2.2 Bygglövsutredningens direktiv

Regeringen beslutade den 23 januari 2020 kommittédirektiven *Ett förenklat och effektivt regelverk för bland annat bygglov* (Dir. 2020:4, se bilaga). Enligt direktiven ska en särskild utredare göra en systematisk översyn av regelverket för lov. Syftet med utredningen är att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder. Av direktiven framgår att utredaren bl.a. ska föreslå när lovplikt respektive anmälningsplikt bör inträda för olika typer av åtgärder, vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov ska ges och lämna de förslag till ändringar och följdändringar i plan- och byggregelverket och i annan reglering som bedöms motiverade utifrån utredarens analyser och ställningstaganden.

När det gäller bakgrunden till direktiven framgår att regelförenklingar i plan- och bygglagstiftningen är en prioriterad fråga för regeringen. Även den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna (*januariavtalet*) innebär att omfattande regelförenklingar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska genomföras. Enligt avtalet ska bl.a. enklare regler för byggnation utanför detaljplanelagt område införas och ett slopat krav på bygglov för den som vill bygga ett kafé, ett ridhus eller liknande i anslutning till sin gård utredas. Vidare är regelförenklingar

i PBL även föremål för tillkännagivanden från riksdagen. Riksdagen har bl.a. tillkännagett att PBL behöver moderniseras och att fler åtgärder bör bli bygglovsbefriade.¹

Parallellt med detta har flera aktörer, bl.a. Boverket, Sveriges Kommuner och Regioner samt flera kommuner och länsstyrelser framfört att många av de förenklingar som genomförts i regelverket på senare år, särskilt införandet av fler undantag från krav på bygglov, har bidragit till att regelverket blivit ologiskt och svåröverskådligt. Även mark- och miljödomstolarna har uppmärksammat detta.

Enligt direktiven ska översynen omfatta 9 kap. PBL och 6 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, samt andra relevanta delar av regelverket.

Direktiven är indelade i fyra olika delar; lov- och anmälningsplikt, förutsättningar för lov, åtgärder som bör kunna tillåtas i strid med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser samt slutligen vilken krets som ska underrättas om en ansökan och ett beslut och ha möjlighet att överklaga beslutet. För varje del anges vad utredaren ska utreda.

I fråga om lov- eller anmälningsplikt anges att utredaren ska

- analysera behovet av lovplikt (bygglov, marklov och rivningslov), förhandsbesked, tidsbegränsade lov och anmälningsplikt samt föreslå i vilken utsträckning som lovplikt respektive anmälningsplikt bör gälla för olika typer av åtgärder och i vilka fall förhandsbesked och andra tillstånd enligt 9 kap. PBL ska vara möjliga att söka, utan att kravet på lov och anmälan sätts högre än vad som är motiverat med hänsyn till vad som framkommit i analysen,
- redovisa de principer och avvägningar som ligger till grund för förslagen,
- ta ställning till lovpliktens omfattning när det gäller ett kafé, ett ridhus eller liknande i anslutning till en gård,
- ta ställning till om det finns starka skäl för att återinföra lovplikt för vissa åtgärder, med utgångspunkten att sådana åtgärder som i dag tillåts få strida mot detaljplan och områdesbestämmelser även fortsättningsvis ska få göra det,

¹ Se bet. 2013/14:CU10 punkt 1, rskr. 2013/14:187, bet. 2015/16:CU1 punkt 8, rskr. 2015/16:79 och bet. 2016/17:CU15 punkt 1, rskr. 2016/17:234.

- ta ställning till på vilken nivå författningsförslag om lov- och anmälningsplikt bör regleras för att systemet ska vara ändamålsenligt och tydligt, och
- vid behov lämna förslag om den lovplikt som följer av gällande detaljplaner och områdesbestämmelser.

I fråga om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bland annat lov ska kunna ges anges att utredaren ska

- föreslå vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov eller förhandsbesked m.m. ska ges,
- ta ställning till om olika förutsättningar ska gälla för olika åtgärder och redovisa de avvägningar som ligger till grund för förslaget,
- utreda och föreslå enklare regler för byggnation utanför detaljpanelagt område,
- ta ställning till om ytterligare åtgärder eller kompletteringsåtgärder kan komma i fråga för en begränsad lokaliseringsprövning, förutsatt att detaljplanekravet kvarstår oförändrat, och i det sammanhanget även överväga om exempelvis ett kafé eller ridhus och liknande åtgärder i anslutning till en gård kan komma i fråga för en begränsad prövning som ett alternativ till slopad lovplikt, och
- föreslå vilka förutsättningar och krav som lovfria åtgärder ska uppfylla.

I fråga om vilka åtgärder som bör kunna tillåtas i strid med gällande detaljplan och områdesbestämmelser anges att utredaren ska

- föreslå vilka åtgärder som bör få genomföras i strid med detaljplan och områdesbestämmelser, och
- analysera och vid behov föreslå förändringar i kravet på s.k. plan enligt utgångsläge i 9 kap. 30 § första stycket 1 PBL, med utgångspunkten att anpassa det till olika situationer där det anses vara lämpligt att tillåta lovpliktiga åtgärder, trots att byggnadsverket strider mot gällande plan.

Slutligen i fråga om vilken krets som ska underrättas om en ansökan och ett beslut och ha möjlighet att överklaga beslutet anges att utredaren ska

- ta ställning till i vilka fall behovet av att enskilda kan bevaka sina intressen och komma till tals motiverar en lovplikt och redovisa de avvägningar som ligger till grund för förslaget i detta avseende,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om vilken krets som ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked, och vid behov även anmälan om startbesked, och ges möjlighet att yttra sig över ansökan,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om vilken krets som ska delges beslutet eller på annat sätt få del av och möjlighet att överklaga beslutet,
- ta ställning till i vilken utsträckning som beslut på området bör kunna överklagas till domstol med utgångspunkt i Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om hur överklagade ärenden och mål ska handläggas i överprövande instanser, och
- ta ställning till vem som ska kunna lämna ett medgivande som en förutsättning för att lov inte ska krävas, och på vilket sätt det ska lämnas, om sådana förslag ges, och då beakta Boverkets analys i verkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder*².

Utredaren ska bedöma och redovisa lämnade förslags konsekvenser. Även förslag som har övervägts men avfärdats ska redovisas och motiveras översiktligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2021.

Avslutningsvis kan nämnas att regeringen beslutat att till utredningen överlämna Försvarsmaktens och Elsäkerhetsverkets rapport *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen eller anläggningar*^{3, 4}.

² Boverkets rapport 2015:33.

³ Dnr FM2020-22728:6.

⁴ Regeringens beslut den 21 januari 2021 (Fi2020/04409).

2.3 Utredningens arbetsformer

Utredningsarbetet inleddes under andra halvan av februari 2020. Sekretariatet har varit bemannat med två till tre personer. Den sammanlagda arbetstiden – inklusive arbetande utredare – har över tid varierat med mellan 2–3,5 årsarbetskrafter.

Utredningen har tillämpat Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer för möten. Alla möten med expert- och referensgrupper har hållits digitalt. Internt i utredningen har endast två fysiska möten ägt rum. Det ena hölls i början av mars 2020, innan de då aktuella restriktionerna hade trätt i kraft, och det andra i oktober 2020 innan pandemins s.k. ”andra våg”.

2.3.1 Externt arbete

Sakkunniga, experter och referensgrupper

Av direktiven framgår att utredningen ska samråda med Boverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Trafikverket, Riksantikvarieämbetet, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tillväxtverket, Myndigheten för delaktighet, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Regioner och vid behov även med andra aktörer. Företrädare för nämnda myndigheter och organisationer har tillsammans med en företrädare för Fortifikationsverket och en för Statens fastighetsverk knutits till utredningen som av regeringen förordnade experter. Dessa experter har tillsammans med av regeringen förordnade sakkunniga deltagit vid totalt fem möten med utredningen.

Vilka personer som förordnats som sakkunniga och experter framgår av betänkandets missiv.

Utredningen har också haft två avstämningsmöten med en politisk referensgrupp, till vilken riksdagspartierna getts möjlighet att utse var sin företrädare. Utredningen är inte någon parlamentarisk kommitté, men mot bakgrund av vår ambition att presentera förslag som är genomförbara, gjordes tidigt i utredningsarbetet bedömningen att en sådan politisk referensgrupp skulle kunna vara ett ändamålsenligt sätt att berika utredningens underlag. Följande personer har deltagit i den politiska referensgruppen: Carl-Oskar Bodin (M), till september 2020, Malin Danielsson (L), Roger Hedlund (SD), Emma Hult (MP), Momodou Malcolm Jallow (V), Ola Johansson (C),

Josefin Malmqvist (M), från september 2020, Leif Nysmed (S) och Larry Söder (KD).

Utredningen har vidare knutit ytterligare en referensgrupp till sig, med praktiskt verksamma personer med särskilda sakkunskaper om den plan- och bygggrättsliga regleringen och dess tillämpning – såväl utifrån ett kommunalt som ett exploatörsperspektiv. Även företrädare för organisationerna Villaägarna och Fastighetsägarna har ingått i denna referensgrupp. Det har hållits fyra möten med denna referensgrupp. Följande personer har deltagit i referensgruppen: chefsjuristen Sven Boberg (Göteborgs stad), seniora förbundsjuristen Maria Holmgren (Villaägarna), biträdande bygglovschefen Henrik Höglund (Haninge kommun), bygglovshandläggaren Leif Johnsson (Skellefteå kommun, tillika ordförande i Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och byggnadsnämndssekreterare), bygglovschefen Sofia Lindén (Eskilstuna kommun och till och med juli 2020 projektutvecklare NCC), sakansvarige planarkitekten Gunnar Lunnnergård (Vaxholms kommun), chefen Nancy Mattsson (JM), biträdande beredningschefen David Sandberg (Mark- och miljööverdomstolen) och chefen Rikard Silverfur (Fastighetsägarna).

Särskilda samråd m.m.

Utredningen har haft särskilt samråd med Elsäkerhetsverket och Försvarsmakten beträffande deras uppdrag⁵ att undersöka om och under vilka omständigheter åtgärder och anläggningar som kan omfattas av plan- och byggregelverket kan orsaka elektromagnetiska störningar på verksamheter inom eller i anslutning till område av riksintresse för totalförsvaret.

Särskilda dialoger har därutöver förts med företrädare för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Boverket, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Tillväxtverket och Sveriges Kommuner och Regioner. Dialogerna har bl.a. rört frågor om avgränsning av skyddsområden, digitalisering av bygglovshandläggning, förutsättningar för företagande och behov av krav på lov eller anmälan för solenergianläggningar.

⁵ Se Fi2020/02994/SPN.

Utredningen har vidare haft informationsutbyte med Utredningen om översyn av strandskyddet⁶, Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet⁷, Utredningen Samordning för bostadsbyggande⁸, Barnkonventionsutredningen⁹ och Utredningen om en rättssäker vindkraftsprövning¹⁰.

Vi har även haft utbyte med Riksidrottsförbundet och idrottsrörelsens studieförbund (SISU) kring behov och utformning av olika typer av idrottsanläggningar.

Ett länsmuseum, några kommuner och en arkitektbyrå har bidragit med information om praktisk erfarenhet av kulturmiljöarbete och kostnadsunderlag för att ta fram kulturmiljöprogram.

Nacka kommun och Norrtälje kommun har bidragit med beskrivning av sina respektive digitala handläggningsprocesser.

Inspel i övrigt

Utredningen har även deltagit vid ett antal möten och konferenser i syfte att brett inhämta kunskap och synpunkter från bl.a. kommuner med olika erfarenhet och förutsättningar. Som exempel kan nämnas Sveriges Kommuner och Regioners bygglovschefskonferens 2020, Sveriges Kommuner och Regioners samhällsbyggnadsberedning och Boverkets PBL-dagar den 25–26 november 2020. Utredningen har också deltagit i bl.a. Domstolsakademins Mark- och miljörettsdag 2021 och länsstyrelsernas länsjuristkonferens 2021.

Utredningen har tagit emot skrivelser från ett antal kommunalt verksamma handläggare, chefer och nämndpolitiker inom bygglovsområdet, men också från privatpersoner. Dessa skrivelser har bidragit med en ytterligare bild av utmaningarna inom bygglovsområdet.

Remissvar

Bygglövsutredningen har under utredningstiden lämnat två remissvar, dels på Försvarmaktens hemställan om samråd angående *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen*

⁶ M 2019:1.

⁷ Fi 2019:04.

⁸ Fi N2017:08.

⁹ S 2018:03.

¹⁰ M 2020:07.

eller anläggningar (se ovan), dels på Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandets betänkande *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet*¹¹.

2.3.2 Analysmetoder

Centralt i vårt uppdrag ligger att analysera behovet av lovplikt och anmälningsplikt, vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att få lov och vilka krav som bör ställas på handläggningen av sådana ärenden på kommunal nivå och i överprövande instanser.

Slutligen ska vi analysera behovet av ändring av nuvarande regelverk för att tillgodose dessa identifierade behov.

För att utföra detta uppdrag har vi delat in vårt arbete i sju delar. Vi har:

- kartlagt och analyserat de utmaningar som finns i nuvarande regelverk,
- studerat äldre och gällande rätt samt förarbeten och rättspraxis till gjorda ändringar i regelverket,
- studerat tre andra nordeuropeiska lovregelverk,
- studerat ett antal kommunala vägledningarna om murar, plank och staket,
- tagit fram ett antal utgångspunkter för våra förslag,
- arbetat fram förslag till nytt regelverk, och
- utrett konsekvenserna av förslagen.

Våra texter och förslag har stämts av vid våra möten med sakkunniga och experter. Huvuddragen i våra förslag har vidare stämts av i vår referensgrupp med praktiskt verksamma.

¹¹ Se SOU 2020:75.

Kartläggning av utmaningarna

Vid utredningens start påbörjades en kartläggning av utmaningarna inom lovregelverket. Kartläggningen har sedan pågått under större delen av utredningstiden.

Kartläggningen har utförts framför allt genom att inhämta synpunkter från deltagarna i vår expertgrupp, i våra referensgrupper samt i vårt övriga externa arbete. Som ett exempel kan nämnas att vi i samband med utredningens programpunkt på Boverkets PBL-dagar 2020 ställde ett antal s.k. polls-frågor i syfte att få en bild av hur vissa åtgärder hanteras av landets byggnadsnämnder.

I syfte att få en bild av utmaningarna har vi också tagit del av ett hundratal avgöranden från Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Mark- och miljööverdomstolen. När en viss byggåtgärd inte har behandlats av dessa domstolar har vi också tagit del av vissa domar från underrätt. Vilka avgöranden som omfattas av vår studie framgår av fotnoter i kapitel 4–7.

Vår sammanfattande bild av utmaningarna har stämts av med sakkunniga, experter och referensgrupper.

En samlad beskrivning av utmaningarna avseende lovplikten för byggnader och andra anläggningar än byggnader finns i avsnitt 7.5.1. Detaljerade beskrivningar av utmaningarna kring enskilda bestämmelser framgår av kapitel 4. En beskrivning av utmaningarna avseende de regler som avser förutsättningar för lov respektive olika krav på handläggningen av ärenden om lov och anmälan finns i anslutning till beskrivningen av respektive bestämmelse i kapitel 5 och 6 samt i anslutning till de förslag som lämnas i kapitel 7.

För att illustrera utmaningarna i regelverket och konsekvenserna av våra förslag har vi i vissa fall valt att komplettera beskrivande text med egna illustrationer (gjorda av utredningssekreteraren Ann-Kristin Kaplan Wikström).

Studie av gällande rätt m.m.

En övergripande studie av gällande rätt i PBL, PBF och ett antal andra författningar på nationell och internationell nivå med nära koppling till lovregelverket utfördes tidigt i utredningsarbetet. Syftet med studien var i första hand att sätta plan- och byggregelverket i en större kontext, men också att hitta inspiration till nya lagtekniska

lösningar i PBL. Studien resulterade i en beskrivning som framgår av avsnitt 3.3.

I anslutning till denna studie gjordes också en genomgång av historisk lagstiftning på det plan- och byggrättsliga området. Syftet med denna fördjupning var att samla fakta om kraven på lovplikt och förutsättningarna för lov i tidigare lagstiftning, men också att få en förståelse för vilka förfaranderegler som gällt tidigare och bakgrunden till tidigare reglering. Materialet är en självklar grund för förståelsen av dagens system liksom en given del i underlaget för våra förslag. Genomgången har resulterat i en beskrivning av äldre rätt. Beskrivningen finns i avsnitt 3.2.

För att få en god förståelse för nuvarande regelverk och de utmaningar som har identifierats tidigare i samband med framtagande av dessa regler har vi studerat ett stort antal utredningsförslag, myndighetsrapporter, remissammanställningar och andra förarbeten. Bland dessa underlag kan särskilt nämnas Boverkets rapporter *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag*¹² och *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder*¹³.

Vid beskrivningen av nuvarande regelverk i kapitel 4–6 har framför allt förarbeten och rättspraxis nyttjats. Ytterligare viktiga källor har varit de lagkommentarer som behandlar PBL¹⁴ och även Boverkets PBL Kunskapsbanken – en handbok till plan- och bygglagen¹⁵.

I arbetet med att analysera definitioner av vissa termer och uttryck i regelverket har vi bl.a. tagit del av de definitioner som finns i Svenska institutet för standarders *Area och volym för byggnader – terminologi och mätning*¹⁶.

Studie av tre andra länders regelverk

I utredningens inledande skede genomförde vi en studie av tre andra nordeuropeiska länders regelverk för lov. Syftet var att dels få en bild av ett alternativt regelverk och dess för- och nackdelar, dels samla inspiration inför våra överväganden och förslag. I studien fokuserade

¹² Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17).

¹³ Se Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33).

¹⁴ Se främst Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, och Plan- och bygglag (2010:900), Lexino 2020-12-31.

¹⁵ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/.

¹⁶ SS 21054:2020.

vi bl.a. på omfattningen av och strukturen på ländernas lovplikts-system. Studien beskrivs i avsnitt 3.4 och innehåller också en sammanfattande jämförelse av de tre ländernas regelverk.

Studie av kommunala vägledning

För att få en bild av hur kommunerna hanterar vissa, i dag oreglerade, frågor har vi gjort en sammanställning av några olika kommunala vägledning på det plan- och byggrättsliga området. Sammanställningen avser frågan hur kommunerna ser på vad som utgör ett staket, ett plank respektive en mur och lämpliga höjdbegränsningar bl.a. nära utfart och i korsning utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv.

Särskilt om statistik m.m.

Vi har inhämtat nationell statistik från framför allt Boverket, men även från Mark- och miljööverdomstolen och Energimyndigheten. Uppgifterna återges framför allt i avsnitt 9.4 och 9.5.

För att komplettera bilden av konsekvenserna av våra förslag om ändrad bygglovsplikt för byggnadsnämndernas totala ärendemängd i avsnitt 9.4.1 har vi efterfrågat uppgifter om antalet ärenden per åtgärdskategori från 10 kommuner. Urvalet av kommuner har gjorts utifrån olika kommungrupper¹⁷, geografisk spridning i landet och utifrån ärendemängd redovisad 2019 till Boverket. Vi har begränsat antalet tillfrågade kommuner då arbetsinsatsen för att få fram de efterfrågade uppgifterna var relativt omfattande. Vi har fått vissa uppgifter från kommunerna, men då de varken har varit fullständiga utifrån våra frågor och inte heller riktigt jämförbara, har vi valt att inte redovisa dem särskilt i betänkanDET.

Från Boverkets miljömålsenkät har vi fått fram uppgifter om kommunernas kulturmiljöarbete. Då dessa uppgifter är från 2018 har vi även sökt mer aktuell information på några kommuners webbplatser och från senaste höstbudgetpropositionen. Uppgifterna återfinns redovisade framför allt i avsnitt 9.4.6.

¹⁷ Jfr Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning 2017 <https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>, hämtad 2021-03-26.

Även viss statistik för länsstyrelserna har hämtats från budgetpropositioner och återges i avsnitt 9.5.1.

Försvarsmakten har delgett oss underlag beträffande antal remisser i ärenden om lov- och förhandsbesked per år och uppgift om hur många årsarbetskrafter som arbetar med dessa vid Försvarsmakten och vid övriga försvarsmyndigheter. Uppgifterna redovisas i avsnitt 9.5.6.

Statistik om antal företag i olika branscher och företagens storlekar är inhämtad från Statistiska centralbyrån och redovisas i avsnitt 9.7.

Framtagande av utgångspunkter

Efter ungefär halva utredningstiden utformade vi ett antal utgångspunkter för våra kommande förslag, både allmänna sådana och mer specifika för en ny lov- och anmälningspliktsreglering. Valet av utgångspunkter utgick dels från vår kartläggning av utmaningarna i regelverket, dels från inkomna synpunkter. Utgångspunkterna har stämts av vid flera tillfällen under utredningsarbetet och responsen på dem har, i princip uteslutande, varit positiv. Våra utgångspunkter beskrivs i avsnitt 7.2 och 7.5.2.

Förslag till nytt regelverk

Utifrån våra framtagna utgångspunkter, vår kartläggning av utmaningarna och vår studie av gällande rätt, historisk reglering m.m., har vi under den avslutande delen av utredningstiden tagit fram de författningsförslag som framgår av kapitel 1 med de motiv som framgår av kapitel 7 samt av författningskommentaren i kapitel 10.

Utredning av förslagets konsekvenser

Avslutningsvis har vi utrett förslagets konsekvenser i enlighet med vad som framgår av kapitel 9.

Med hänsyn till vår förhållandevis korta utredningstid och rådande pandemi, har vi inte haft möjlighet att genomföra studiebesök – t.ex. hos kommuner – eller arrangera hearings eller motsvarande för att komplettera underlaget för i första hand konsekvensutredningen. Vi

har i stället haft digitala möten, gått igenom tillgänglig statistik och efterfrågat vissa skriftliga underlag.

För att beskriva förslagets konsekvenser på den byggda miljön har vi dessutom skapat oss en gemensam bild utifrån ett större antal foton på befintlig bebyggelse. Några av dessa foton har vi gjort om till illustrationer som återfinns i avsnitt 9.11.4.

2.4 Andra utredningar och uppdrag av betydelse

2.4.1 Inledning

PBL har varit föremål för ett stort antal utredningar och reformer sedan lagens ikraftträdande 2011. Ett antal utredningar har slutförts i närtid och utredningar med mer eller mindre stark koppling till PBL har också pågått parallellt med vår utredning.

När det gäller de utredningar som i närtid har slutförts är vår bedömning att de förslag som lämnats inte i någon betydande utsträckning påverkar vårt uppdrag. Vissa förslag bör dock ändå nämnas eftersom de kan påverka förutsättningarna för och genomförandet av våra förslag.

Avseende de utredningar som har pågått parallellt nämns även de i urval. I förekommande fall har som ovan nämnts avstämningar hållits i syfte att så långt som möjligt beakta varandras pågående arbete och förslag.

2.4.2 Kommittén för modernare byggregler

Regeringen beslutade den 23 februari 2017 kommittédirektiven *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*¹⁸ Uppdraget för kommittén var att genomföra en systematisk och grundlig översyn av 8 och 10 kap. PBL, 3–5 och 7 kap. plan- och byggförordningen, Boverkets byggregler (BFS 2011:6, BBR), Boverkets föreskrifter om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder och de standarder dessa hänvisar till i syfte att modernisera regelverket och därmed gynna ökad konkurrens och ökat byggande.

Kommittén tog namnet Kommittén för modernare byggregler.

¹⁸ Se Dir. 2017:22.

Den 20 december 2017 överlämnade kommittén betänkandet *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan*.¹⁹ Betänkandet innehöll inte några författningsförslag.

Den 20 juni 2018 överlämnade kommittén betänkandet *Resurs-effektiv användning av byggmaterial*.²⁰ Betänkandet innehöll inte några författningsförslag.

Den 19 december 2019 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*.²¹ Betänkandet innehöll förslag på ändringar i PBL. Av visst intresse för vår utredning är förslaget att stryka definitionen av termen ombyggnad i 1 kap., förslaget att dagens särskilda krav på uppfyllande av utformningskraven och de tekniska egenskapskraven i 8 kap. vid ombyggnad tas bort, förslaget att ta bort dagens krav på certifierade sakkunniga och kontrollansvariga, samt slutligen förslaget att förtydliga vad byggnadsnämnden ska gå igenom i samband med arbetsplatsbesök enligt 10 kap. 28 §.

Även i PBF har kommittén föreslagit ändringar som en följd av att institutet med sakkunnig och kontrollansvarig respektive särskilda krav vid ombyggnad tas bort i PBL. Vidare har i PBF föreslagits ändrade krav på bostäder. Kommittén har också föreslagit en ny myndighet med uppgift att ge förhandsavgörande avseende krav på byggnadsverk vid nybyggnad. Enligt förslaget är avsikten att dessa förhandsbesked ska vara bindande vid byggnadsnämndens prövning av lov.

Kommitténs betänkande har remitterats och remissvaren är nu föremål för fortsatt handläggning inom Regeringskansliet. I viss del pågår också fortsatt arbete genom regeringens uppdrag den 21 januari 2021 till Boverket att utreda om och på vilket sätt regleringen av ombyggnad kan förtydligas i PBL (se avsnitt 2.4.10).

Vår bedömning är att Kommittén för modernare byggreglers förslag inte i någon betydande utsträckning påverkar våra förslag.

¹⁹ Se SOU 2017:106.

²⁰ Se SOU 2018:51.

²¹ Se SOU 2019:68.

2.4.3 Samordning för bostadsbyggande

Regeringen beslutade den 13 december 2017 kommittédirektiven *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande*.²² Av direktiven framgår att en utredare ska underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar. Uppdraget skulle delredovisas senast den 15 december 2018 och den 15 december 2019. Frågan om krav på transportplaner skulle redovisas senast den 29 mars 2019. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 31 december 2020.

Utredningen tog namnet Samordning för bostadsbyggande.

I delbetänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling* redovisade utredaren för- och nackdelar med att införa en möjlighet till krav på transportplaner i detaljplanelägningen för nyetablering av bostäder i delbetänkandet.²³ Betänkandet innehöll inte några författningsförslag.

Den 13 februari 2020 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen.²⁴ Utredaren fick genom tilläggsdirektiven i uppdrag att även se över delar av PBL för att genom ändringar i regelverket stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer.

Syftet med tilläggsuppdraget var att skapa förutsättningar för en samhällsplanering som främjar hållbara livsmiljöer med minskad miljö- och klimatpåverkan. I uppdraget ingick att lämna nödvändiga författningsförslag. Utredarens ursprungsuppdrag förändrades inte av tilläggsdirektiven. Tilläggsuppdraget skulle redovisas senast den 31 december 2020. Utredningstiden för tilläggsuppdraget förlängdes den 30 november 2020 till den 31 mars 2021.²⁵

Utredningen har den 25 februari 2021 haft ett avstämningsmöte med Bygglovsutredningen.

Samordning för bostadsbyggande lämnade i mars 2021 sitt betänkande *Stärkt planering för en hållbar utveckling*²⁶. I betänkandet föreslås definitioner i 1 kap. 4 § PBL av nya termer *mobilitetstjänst* respektive *mobilitetsåtgärd*, den sistnämnda som utrymme och anläggning

²² Se Dir. 2017:26.

²³ Se SOU 2019:17.

²⁴ Se Dir. 2020:15.

²⁵ Se Dir. 2020:121.

²⁶ Se SOU 2021:23.

för parkering eller stannande för persontransporter, eller lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor. Vidare föreslås vissa ändringar i 2 kap. 3, 5–7 §§, liksom i 4 kap. 2, 6, 13, 14 och 33 §§ samt i 6 kap. 40 § och 8 kap. 9 och 10 §§ PBL.

Förslagen har i vissa delar betydelse för våra förslag, främst vad gäller parkeringsplatser. Vår bedömning är dock att förslagen inte i någon betydande utsträckning påverkar våra förslag.

2.4.4 Barnkonventionsutredningen

Den 15 mars 2018 beslutade regeringen kommittédirektiven *Kartläggning av hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen*.²⁷

Utredningen tog namnet Barnkonventionsutredningen. Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 15 november 2020.²⁸

Bygglovsutredningen tog den 2 juni 2020 kontakt med Barnkonventionsutredningen för en avstämning. Barnkonventionsutredningen svarade att den arbetar med en bred kartläggning av alla lagar i förhållande till konventionen, men att det inte är troligt att utredningen kommer att gå närmare in på det plan- och byggrättsliga regelverket.

Barnkonventionsutredningen lämnade sitt betänkande *Barnkonventionen och svensk rätt* i november 2020.²⁹ Av betänkandet framgår att utredningens bedömning är att svensk lagstiftning och praxis till allra största delen stämmer överens med barnkonventionen.³⁰

PBL behandlas i betänkandet, i huvudsak i anslutning till bestämmelserna i 2 kap. 5 och 7 §§, 5 kap. 11 § samt 8 kap. 9 och 10 §§ PBL, bl.a. utifrån trafiksäkerhet och barns fritid, lek och rekreation.³¹

Vår bedömning är att kartläggningen inte i någon betydande utsträckning påverkar våra förslag.

²⁷ Se Dir. 2018:20.

²⁸ Se Dir. 2019:57.

²⁹ Se SOU 2020:63.

³⁰ Se SOU 2020:63 Volym 1 s. 51.

³¹ Se SOU 2020:63 Volym 1 s. 241 samt Volym 2 s. 995 och 1212 f.

2.4.5 Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet

Regeringen beslutade den 13 juni 2019 kommittédirektiven *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*.³² Av direktiven framgår att utredaren dels skulle ta fram underlag för sådana offentliga upphandlingar av bostadshus där hyresnivån i de färdiga bostäderna är bestämd på förhand, dels analysera på vilket sätt kommuners agerande påverkar möjligheten att utveckla verksamheten över hela landet för företag som har byggande till låg kostnad eller upplåtelse av bostäder till låg hyra som affärsidé. Syftet med utredningen var att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka.

Utredningen tog namnet Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Uppdraget skulle redovisas senast den 14 december 2020.

Utredningen har den 12 november 2020 haft ett avstämningsmöte med Bygglövsutredningen.

Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet lämnade sitt slutbetänkande *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag till bättre konkurrens i bostadsbyggandet* i december 2020.³³ Utredningen menar att de hinder som finns i form av t.ex. detaljerade bestämmelser om byggnaders utformning i detaljplaner lämpligast hanteras genom en utökad möjlighet att godta planavvikelser vid bygglövsprövningen. Utredningen föreslår därför att en ny möjlighet till planavvikelse införs i 9 kap. 31 b § PBL för seriebyggda flerbostadshus. Avvikelsen ska avse bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus. Utredningen föreslår också en ny definition av uttrycket seriebyggt hus som byggnad som projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter.³⁴

Utredningens betänkande har remitterats. Bygglövsutredningen har den 20 april 2021 lämnat sitt remissvar. Vår bedömning är att utredningens förslag inte i sig påverkar våra förslag.

³² Se Dir. 2019:31.

³³ Se SOU 2020:75.

³⁴ Se SOU 2020:75 s. 15 f., 220 ff. och 315 ff.

2.4.6 Utredningen om översyn av strandskyddet

Regeringen beslutade den 4 juli 2019 kommittédirektiven *Översyn av strandskyddet*.³⁵ Av direktiven framgår att utredaren skulle föreslå författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet görs om i grunden genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. Syftet var att det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen skulle också syfta till att dels förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck, dels bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Det lokala inflytandet skulle öka.

Utredningen tog namnet Utredningen om översyn av strandskyddet. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 november 2020.

Utredningarna har i början av september respektive oktober 2020 utbytt information om frågor som berör båda utredningarna.

Utredningen om översyn av strandskyddet lämnade sitt betänkande *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* i december 2020.³⁶ Betänkandet innehöll vissa författningsförslag av intresse för vår utredning. Sammanfattningsvis ska det bli enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen ska på det sättet syfta till att förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck. Förslagen ska också syfta till att bibehålla eller förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden.

Utredningen föreslår att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort och att ett mer differentierat strandskydd införs. Vidare föreslår utredningen att länsstyrelsen, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis ska kunna upphäva strandskyddet inom ett s.k. landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Dessutom ska kommuner få redovisa landsbygdsområden i översiktsplan (3 kap. 5 § PBL).³⁷

³⁵ Se Dir. 2019:41.

³⁶ Se SOU 2020:78.

³⁷ Se SOU 2020:78 s. 13 ff.

Vår bedömning är att förslagen inte i någon betydande utsträckning påverkar våra förslag.

2.4.7 Klimaträttsutredningen

Regeringen beslutade den 17 december 2019 kommittédirektiven *Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål*.³⁸ Direktiven innebär att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås.

Utredningen har tagit namnet Klimaträttsutredningen.

Utredningen har i mars 2021 lämnat sitt delbetänkande *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*³⁹. I betänkandet redovisas hur miljöbalken kan anpassas så att den blir ett effektivt verktyg för att bidra till att Sveriges klimatmål nås. Författningsförslagen i betänkandet rör miljöbalken och industriutsläppsförordningen (2013:250) och riktar sig främst mot prövningen av miljöfarliga verksamheter och åtgärder som ger upphov till utsläpp av växthusgaser. Utredningen föreslår också en följdändring i PBL (4 kap. 34 § PBL).

Vår bedömning är att utredningens förslag inte i någon betydande utsträckning påverkar våra förslag.

Klimaträttsutredningens uppdrag ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

2.4.8 Utredningen En rättssäker vindkraftsprövning

Regeringen beslutade den 14 oktober 2020 kommittédirektiven *En ökad förutsägbarhet vid miljöprövning av vindkraft*.⁴⁰

Utredningen har tagit namnet En rättssäker vindkraftsprövning. Av direktiven framgår att utredaren ska undersöka förutsättningarna för att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken, lämna förslag på hur denna bestämmelse kan tas bort och hur det kommunala inflytandet kan tillgodoses på annat sätt, och bedöma alternativa för-

³⁸ Se Dir. 2019:101.

³⁹ Se SOU 2021:21.

⁴⁰ Se Dir. 2020:108.

slag, för det fall bestämmelsen inte kan tas bort, i syfte att göra miljöprövningen av vindkraftsanläggningar mer rättssäker och förutsägbar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

Utredningen har den 19 mars 2021 haft ett avstämningsmöte med Bygglövsutredningen.

2.4.9 Pågående arbete i Regeringskansliet

I Regeringskansliet pågår löpande arbete som innebär förslag på ändringar i plan- och byggregelverket. De arbeten som har koppling till vårt uppdrag beskrivs nedan.

Ny lag om klimatdeklaration för byggnader

I mars 2021 beslutade regeringen propositionen *Klimatdeklaration för byggnader*.⁴¹ Propositionen innehåller ett förslag till ny lag om klimatdeklaration för byggnader. Lagen innebär att byggherren ansvarar för att upprätta och ge in en klimatdeklaration till den ansvariga myndigheten när en ny byggnad uppförs. I propositionen föreslås också en ändring i PBL som innebär att byggnadsnämnden får meddela slutbesked först när byggherren har visat att denne har gett in en klimatdeklaration enligt den föreslagna lagen om klimatdeklaration för byggnader eller gjort sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en sådan deklaration.

Den nya lagen och den relaterade lagändringen i PBL föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Genomförande av MKB-direktivet i PBL

I april 2021 beslutade regeringen propositionen *Genomförandet av MKB-direktivet*⁴² i plan- och bygglagen.⁴³ Bakgrunden till förslagen om ändringar i PBL är den översyn av genomförandet av direktivet

⁴¹ Se prop. 2020/21:144.

⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU.

⁴³ Se prop. 2020/21:174.

som följt efter Europeiska kommissionens synpunkter⁴⁴ på det svenska genomförandet.

Av direktivet följer att det för vissa byggprojekt – som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av deras art, storlek eller lokalisering – ska göras en bedömning av deras miljöpåverkan innan de tillåts komma till stånd.

I propositionen föreslås bl.a. följande.

- Ett s.k. MKB-projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska prövas genom detaljplaneläggning.
- Regeringen ska få meddela föreskrifter om att MKB-projekt i vissa fall inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.
- Beslut om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska i vissa fall innehålla en motivering om åtgärdens miljöpåverkan.
- Den information som kommunen ska tillhandahålla när en detaljplan tas fram ska finnas tillgänglig i elektronisk form på kommunens webbplats.
- Miljöorganisationers rätt att överklaga bygglov och förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska framgå av plan- och bygglagen.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 2 augusti 2021.

2.4.10 Uppdrag hos Boverket

Boverket har i närtid haft respektive har regeringsuppdrag som har kopplingar till det plan- och byggrättsliga regelverket. Ett urval av dessa beskrivs kortfattat nedan.

Möjligheternas byggregler – ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler

Den 13 juni 2019 gav regeringen Boverket i uppdrag att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler.⁴⁵ Syftet med översynen var att skapa ett förenklat och konsekvent regelverk, med en, så långt det är möjligt, genomgående likriktad struktur och detaljeringsgrad.

⁴⁴ Europeiska kommissionens formella underrättelse i oktober 2019 (M2019/01829/R).

⁴⁵ Se Fi 2019/02343/BB.

Boverket redovisade uppdraget i december 2020 genom rapporten *Möjligheternas byggregler – Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler*.⁴⁶ Av rapporten framgår att Boverket har tagit fram en ny regelmodell som utgör ett första steg i en längre process. Målet är att samhällsbyggnadssektorn ska få utökade möjligheter och större ansvar för att utveckla byggandet. Under de kommande åren behövs enligt Boverket ett fortsatt arbete för att utvecklingen ska bli framgångsrik och målet kan nås.

Den nya regelmodellen ska främja innovation och teknisk utveckling och därmed bidra till att effektivisera byggandet och gynna ökad konkurrens. För att uppnå detta ska rollfördelningen mellan staten och samhällsbyggnadssektorn tydliggöras. Boverket ska i föreskrifter precisera de krav som ställs på lag- och förordningsnivå, medan samhällsbyggnadssektorn ska ta fram lösningar som uppfyller föreskrifterna samt ta fram verifieringsmetoder.

Av den tydliggjorda rollfördelningen följer att bygg- och konstruktionsreglerna ska bestå av färre regler och utformas som funktionskrav. Reglerna ska varken innehålla allmänna råd, hänvisningar till standarder eller hänvisningar till andra myndigheters och organisationers föreskrifter och riktlinjer.⁴⁷

Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling

Den 12 september 2019 gav regeringen Boverket i uppdrag att kartlägga och analysera den praktiska tillämpningen av barnkonventionen.⁴⁸ Det ansågs finnas skäl att särskilt kartlägga hur barnets rättigheter tas tillvara i det praktiska arbetet med planering och stadsutveckling.

Boverket redovisade uppdraget i oktober 2020 genom rapporten *Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling – Kartläggning och analys*.⁴⁹ I rapporten föreslår Boverket att det får i uppdrag att ta fram en vägledning med lärande exempel, att länsstyrelsen får

⁴⁶ Se Boverkets rapport *Möjligheternas byggregler – Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler* (Rapport 2020:31).

⁴⁷ Se Boverkets rapport *Möjligheternas byggregler – Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler* (Rapport 2020:31) s. 6 ff.

⁴⁸ Se Fi2019/0312/SPN.

⁴⁹ Se Boverkets rapport *Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling – Kartläggning och analys* (Rapport 2020:24).

ett utökad uppdrag att driva barnrättsfrågor och att det behöver klarläggas vilket utrymme sociala hållbarhetsfrågor bör ha i PBL.⁵⁰

Vissa avgiftsfrågor

Den 6 februari 2020 gav regeringen Boverket i uppdrag att utreda vissa avgiftsfrågor.⁵¹ Uppdraget omfattar att utreda om byggnadsnämnderna bör ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna i samband med vissa tillsynsuppgifter enligt plan- och bygglagstiftningen. Uppdraget innebär också att Boverket bör utreda förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift vid överträdelse av ett partiellt startbesked och när tiden för ett tidsbegränsat lov har gått ut och den aktuella platsen inte återställts samt föreslå en ändamålsenlig storlek på sådana avgifter. Uppdraget skulle redovisas senast den 28 februari 2021. Regeringen kompletterade och förlängde uppdraget den 4 februari 2021. Kompletteringen innebär att frågan om byggsanktionsavgift kopplad till ett lovbesluts verkställbarhet ska utredas. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021.

Ett underlag om hur kunskap om anläggningar och utemiljöer för idrott och fritid kan utvecklas, samlas och förmedlas

Den 14 oktober 2020 gav regeringen Boverket i uppdrag att ta fram ett underlag om hur kunskap om anläggningar och utemiljöer för idrott och fritid kan utvecklas, samlas och förmedlas.⁵²

Boverket ska ta fram ett underlag om hur kunskap om anläggningar och utemiljöer för idrott och fritid kan utvecklas, samlas och förmedlas som, utifrån ett folkhälsoperspektiv och ett innovativt förhållningssätt, kan nå såväl breda som nya grupper av idrotts-, motions- och friluftslivsutövare. Boverket ska också utreda vad som bör omfattas i form av aspekter som t.ex. behovsinventering, samhällsplanering, samordning, finansieringsfrågor, gestaltning, byggnation, drift och underhåll. Dessutom ska möjligheterna till att skapa synergier mellan befintliga offentliga stöd till anläggningar och utemiljöer utredas.

⁵⁰ Se Boverkets rapport Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling – Kartläggning och analys (Rapport 2020:24) s. 8.

⁵¹ Se Fi2020/00451/SPN.

⁵² Se Ku2020/02179.

Boverket redovisade uppdraget i mars 2021 genom rapporten *Miljöer för idrott och fritid – Hur kan kunskap utvecklas, samlas och förmedlas*.⁵³

Omvandling av lokaler till bostäder

Den 5 november 2020 gav regeringen Boverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för omvandling av lokaler till bostäder.⁵⁴ Uppdraget innebar att se över om det finns hinder, och i så fall vilka, mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer. Boverket skulle även inom ramen för uppdraget analysera hur befintliga regler och styrmedel påverkar förutsättningarna för denna typ av omvandlingar.

Boverket redovisade uppdraget i februari 2021 genom rapporten *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder*.⁵⁵ Av rapporten framgår sammanfattningsvis att vare sig detaljplaneprocessen, lovprocessen eller byggprocessen, enligt Boverket, utgör något generellt hinder mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Vad gäller de utformnings- och tekniska egenskapskrav som ställs på bostäder är vidare utrymmet att anpassa krav ofta relativt stort enligt Boverket. Avseende de byggnadstekniska förutsättningarna bör man enligt Boverket heller inte ha en övertro på att konverteringar till bostäder av hela byggnader med lokaler i regel kan göras snabbt och lätt. Vad gäller frågan om hyreslagstiftningen innehåller regler som kan utgöra hinder mot konverteringar av lokaler till bostäder, kan enligt Boverket en otydlighet – och möjligen därför ett hinder – finnas i fråga om presumtionshyror. De statliga kreditgarantierna och investeringsstödet bedöms inte hindra omvandling av lokaler till bostäder. I skattelagstiftningen finns dock en del regler som fördyrar omvandling till bostäder utan att de direkt kan härledas till krav på god boendemiljö.⁵⁶

⁵³ Boverkets rapport 2021:6.

⁵⁴ Se Fi2020/04391.

⁵⁵ Se Boverkets rapport *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder* (Rapport 2021:3).

⁵⁶ Se Boverkets rapport *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder* (Rapport 2021:3) s. 5 ff.

Begreppet ombyggnad i PBL

Den 21 januari 2021 gav regeringen Boverket i uppdrag att utreda om och på vilket sätt regleringen av ombyggnad kan förtydligas i PBL, PBF och anslutande författningar samt vid behov lämna författningsändringar med tillhörande kommentarer.⁵⁷

Bakgrunden till uppdraget är att flera remissinstanser föreslog att förslaget från Kommittén för modernare byggregler att slopa begreppet ombyggnad i PBL⁵⁸ (se avsnitt 2.4.2) borde utredas närmare.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 november 2021.

2.4.11 Övriga myndighetsuppdrag med koppling till vårt uppdrag

Översyn av kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse

Den 23 januari 2020 gav regeringen Naturvårdverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket att tillsammans med Boverket, som samordnande myndighet, göra en översyn av sina respektive anspråk på områden av riksintresse.⁵⁹

Boverket redovisade i november 2020 deluppdraget som avser kriterierna för områden av riksintresse genom delrapporten *Översyn kriterier riksintressen*.⁶⁰ I rapporten redovisar Boverket den del av uppdraget som avser kriterierna för områden av riksintresse till regeringen. Därutöver redovisas även en bedömning av vad det fortsatta arbetet kan antas leda fram till. Boverket lyfter även fram några allmänna iakttagelser i anslutning till uppdraget.

Boverket ska slutredovisa uppdraget till regeringen senast den 15 september 2021.

Elektromagnetiska störningar på totalförsvarets verksamheter

Den 25 juni 2020 gav regeringen i uppdrag åt Elsäkerhetsverket och Försvarmakten att undersöka om och under vilka omständigheter åtgärder och anläggningar som kan omfattas av plan- och byggregelverket, t.ex. solenergianläggningar, transformatorstationer och ljus-

⁵⁷ Se Fi2021/00253.

⁵⁸ Se SOU 2019:68.

⁵⁹ Se Fi2020/00252.

⁶⁰ Se Boverkets rapport *Översyn kriterier riksintressen – Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk* (Rapport 2020:26).

skyltar, kan orsaka elektromagnetiska störningar på verksamheter inom eller i anslutning till områden för riksintresset för totalförsvaret, och analysera risken för att sådana störningar påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar eller på annat sätt vara oförenliga med riksintresset för totalförsvaret.⁶¹

Utredningen har den 16 oktober 2020 haft ett avstämningsmöte med Bygglövsutredningen. Vi har vidare den 26 november 2020 skriftligen svarat på utredningens hemställan om samråd.

Uppdraget redovisades i december 2020 i rapporten *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen eller anläggningar*⁶². Av rapporten framgår bl.a. följande. Solcellsanläggningar kan störa rundradio, radiosamband, flygradio och signalspaning. En anledning till att störningar uppkommer trots att systemen är testade enligt harmoniserade standarder kan vara att gällande standarder inte fullt ut omfattar vissa komponenter eller kompletta anläggningar. En annan anledning kan vara att vissa komponenter inte uppfyller kraven i det s.k. EMC-direktivet⁶³ eller att anläggningarna är felaktigt utförda ur ett sådant perspektiv. Återkommande tillsyn och marknadskontroll är nödvändig för att se till att marknadens aktörer uppfyller kraven för ingående komponenter såväl som för kompletta anläggningar. Som en följd av störningsrisken bör alla solcellsanläggningar, såväl fristående som monterade på byggnad, som avses uppföras inom påverkansområde för totalförsvarets riksintressen eller i anslutning till totalförsvarets anläggningar, bli bygglövspliktiga, eller föregås av annan prövning i vilken samråd ska ske med Försvarsmakten.⁶⁴

Den 21 januari 2021 överlämnade regeringen rapporten till Bygglövsutredningen.⁶⁵ Rapporten omnämns även i avsnitt 7.7.4.

⁶¹ Se Fi2020/02994.

⁶² Se Försvarsmaktens och Elsäkerhetsverkets *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen eller anläggningar*, 2020-12-07 (dnr FM2020-22728:17).

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/30/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om elektromagnetisk kompatibilitet.

⁶⁴ Se Försvarsmaktens och Elsäkerhetsverkets *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen eller anläggningar*, 2020-12-07 (dnr FM2020-22728:17), s. 2 ff.

⁶⁵ Se Fi2020/04409.

2.5 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller totalt 10 kapitel och följer den mall som finns för utformning av betänkanden. Inledningsvis finns en lista över de förkortningar vi använder i betänkandet och en sammanfattning av våra förslag.

Kapitel 1 innehåller utredningens författningsförslag.

Kapitel 2 innehåller en inledande beskrivning av utredningens direktiv, utredningens arbetsformer och en genomgång av andra utredningar och uppdrag av betydelse för utredningens arbete.

Kapitel 3 innehåller en historisk tillbakablick på regelverket för bygglov, en översiktlig genomgång av gällande rätt och de större ändringar som har genomförts av bestämmelserna om bygglov sedan den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, infördes 1987. Kapitlet innehåller också en beskrivning av andra författningar med nära koppling till bygglovsregelverket. Kapitel 3 innehåller slutligen en internationell jämförelse av tre andra länders byggregelverk och en kort redogörelse för vissa politiska mål som har betydelse i vårt utredningsarbete.

I kapitel 4 redogör vi närmare för gällande rätt i frågan om lov- och anmälningsskyldighet för olika åtgärder.

I kapitel 5 beskrivs närmare om gällande rätt avseende frågan om vilka förutsättningar som ska gälla för lov.

Kapitel 6 innehåller en närmare beskrivning av gällande rätt i frågor som avser handläggning av lov- och anmälningsskyldighetsärenden och några övriga processuella frågor med koppling till genomförande av lov- och anmälningsskyldiga åtgärder.

I kapitel 7 återfinns våra överväganden och förslag.

I kapitel 8 behandlar vi frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Kapitel 9 innehåller vår konsekvensbeskrivning. Även förslag som vi har övervägt, men avfärdat redovisas och motiveras.

Slutligen återfinns vår författningskommentar i kapitel 10.

Till betänkandet finns bifogat ett särskilt yttrande och våra utredningsdirektiv.

3 Grundläggande förutsättningar

3.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel innehåller inledningsvis en beskrivning på en övergripande nivå av den historiska regleringen av plan- och byggfrågor. Därefter följer en övergripande redogörelse för gällande rätt, dels inom det plan- och byggrättsliga området, dels inom några närliggande rättsområden. Sedan följer en översiktlig utblick och komparativ redogörelse för byggregelverket i tre andra nordeuropeiska länder. Slutligen redovisar vi i detta kapitel några av de nationella mål som vi bedömer är relevanta för vårt uppdrag.

3.2 Historisk tillbakablick på det plan- och byggrättsliga regelverket

I detta avsnitt redovisar vi på en övergripande nivå hur tidigare plan- och bygglagstiftning i Sverige har sett ut. Syftet med redovisningen är att visa hur lagstiftningen har utvecklats över tid.

All tidigare reglering är inte redovisad, utan ett urval har gjorts för att skapa en överblick och samtidigt fokusera på det som är mest relevant i förhållande till vårt uppdrag. Beskrivningen avser därför i första hand bestämmelser om byggande och de krav som har ställts för tillstånd (lov) samt tillståndsförfarandet. Beskrivningen innehåller i viss utsträckning också vilka tekniska och andra materiella krav som har ställts på olika byggåtgärder. Vid beskrivningen av äldre bestämmelser har vissa äldre termer ersatts med modernare för en ökad förståelse vid jämförelse med senare reglering.

3.2.1 Tidig lokal reglering

De första svenska städerna grundades på 900-talet. Vid denna tidpunkt fanns inte några bestämmelser med krav på planläggning eller dylikt, utan bebyggelsen växte fram utifrån tradition och naturliga förutsättningar. Sådan bebyggelse finns fortfarande kvar t.ex. i Visby och i Gamla stan i Stockholm. Först under 1600-talet började stadsplanering ske på ett mer organiserat sätt och lokala byggnads- och brandordningar beslutades för att komma tillrätta med de ständigt återkommande stadsbränderna. Först ut med en lokal brandordning var Göteborg 1639 i samband med att Sveriges första brandförsvar inrättades där. År 1725 fick Stockholm landets första byggnadsordning. Även byggnadsordningens främsta syfte var att säkra brandsäkerheten. Trähus förbjöds i staden inom broarna, vid torg och vid stora gator på malmarna. Takmaterial skulle utgöras av tegel, plåt eller torv. Byggnadsordningen präglades även av uttalat estetiska hänsyn. Även strandtomter reglerades. Avsikten var att strandtomterna skulle muras upp med stenmurar för anläggning av gator och allmänna platser.¹

3.2.2 Byggningsbalken i 1734 års lag

År 1734 beslutades den lag som kan sägas ligga till grund för nuvarande rättsordning i Sverige. I lagen fanns ett antal balkar, varav en var byggningsbalken. De flesta bestämmelserna i byggningsbalken är nu ersatta av PBL, fiskelagen (1993:787), jaktlagen (1987:259) och skadeståndslagen (1972:207). Kvarvarande bestämmelser torde i dag i princip vara obsoleta och främst av rättshistoriskt intresse.

3.2.3 1874 års byggnadsstadga för rikets städer

År 1874 beslutades den första gemensamma byggnadsstadgan för rikets städer. Stadgan beslutades med stöd av 29 kap. byggningsbalken. Syftet med stadgan var att ta fram grundläggande bestämmelser om städers planläggning och bebyggande med nya byggnader.

¹ Se Granath, Ordning, lag och stadga – Om byggnadsordningar och maktfördelning, Nordisk arkitekturforskning 2001:4, s. 20. För fördjupning i äldre och yngre Västgötalagen, Smålandslagens kyrkobalk samt Bjärköarätten, jfr även Holmbäck och Wessén, Svenska Landskapslagar, uppl. 2 (1979).

Stadgan gällde inte bara städer utan också för köpingar, hamnar, fiske-lägen och andra ”ställen med större sammanträngd befolkning” (50 §). Byggnadsstadgan var en grund för de lokala byggnadsordningarna (1 §). I stadgan föreskrevs att varje stad skulle ha en byggnadsordning med de föreskrifter som, utöver de som redan fanns i byggnadsstadgan, ansågs erforderliga för ordnande av stadens byggnadsväsende (2 §). Den lokala byggnadsordningen skulle särskilt ha bestämmelser om reparationer och ändringar av befintliga byggnader (42 §).

I byggnadsstadgan föreskrevs att det i varje stad skulle finnas en byggnadsnämnd med ansvar för stadens bebyggande (3 §). Det föreskrevs också att det i varje stad skulle finnas en ”plan för stadens ordnande och bebyggande” (stadsplan). Planen skulle omfatta ”såväl byggnadsqvarter, som gator, torg och andra allmänna platser” (9 §).

I fråga om krav på bebyggelse innehöll stadgan bestämmelser om exempelvis begränsning av antalet våningar och byggnadshöjd (28 §), hur hörnhus bör avskäras (29 §), färg på fasad (30 §), utformning och material för källare (31 §), antal och bredd på utgångar och trappor i offentliga lokaler (33 §) samt avstånd till och material på byggnad placerad nära tomtgräns (34 §).

Nybyggnad och sådan mer omfattande ändring av befintlig byggnad att den var att jämställa med nybyggnad omfattades av krav på lov (37 §). Undantag från kravet på lov fanns för statens byggnader och andra allmänna byggnader (43 §).

Vid ansökan skulle byggnadsritningar, beskrivning och tomtkarta, med byggnadens läge och omfång utmärkt, bifogas. För mindre betydande uthusbyggnader inne på tomt fanns undantag från krav på byggnadsritningar, men tomtkarta med byggnaden utmärkt skulle i alla fall bifogas ansökan (37 §).

Vid prövningen av lov skulle byggnadsnämnden se till att byggnaderna var lämpliga för de aktuella tomterna, att boningshusen fick ett ”sundt” läge och en ”emot sundhetens fordringar svarande inredning”. Nämnden skulle också se till att byggnadernas läge och inredning utformades för att minimera risken för brand och tillfredsställa ”billiga anspråk på smak och prydlighet” (38 §). Slutligen skulle byggnadsnämnden vid lovprövningen se till att byggnadslinjen låg rätt mot gatan eller den allmänna platsen, att fotmuren hade rätt höjd, att tomten hade rätt höjd i förhållande till gatan med hänsyn tagen till vattenavloppet samt om det fanns behov av ändring av tomtens gränser (39 §).

Byggnadsnämnden skulle uppmärksamt följa byggnadsarbetena och se till att varje byggnad fick det bestämda läget och platsen samt att ritningar och meddelade föreskrifter följdes (40 §).

Lov förföll om byggnad inte uppförts inom fem år (38 §).

Om någon uppförde byggnad utan byggnadsnämndens tillstånd eller i strid med givna föreskrifter behövde böter betalas och, om byggnadsnämnden bedömde det lämpligt, det utförda ändras (45 §). Det kunde också bli aktuellt med allmänt åtal vid förseelse mot byggnadsstadgan eller den lokala byggnadsordningen (46 §).

Möjlighet fanns att överklaga både den lokala byggnadsordningen och byggnadsnämndens beslut. För de senare föreskrevs en överklagandetid om 30 dagar efter att del av beslutet erhållits (47 §).

3.2.4 1907 års stadsplanelag

År 1907 antogs lagen (1907:67) om stadsplan och tomtindelning. Stadsplanelagen innehöll bestämmelser om krav på stadsplan, innehåll i stadsplan, genomförande av stadsplan etc. Stadsplanelagen gällde tillsammans med 1874 års byggnadsstadga. Genom stadsplanelagen stärktes det kommunala planinstrumentet och stadsplanerna blev rättsligt bindande för de berörda fastighetsägarna. Planerna skulle fortsatt godkännas av Kungl. Majt, men denna instans fick inte längre ändra innehållet i dem. Med 1907 års stadsplanelag påbörjades det som senare kom att kallas för det kommunala planmonopolet.²

3.2.5 1931 års stadsplanelag och byggnadsstadga

År 1931 reformerades regleringen genom stadsplanelagen (1931:142) och byggnadsstadgan (1931:364).

Flera ändringarna gjordes i byggnadsstadgan. En ändring innebar att byggnadsstadgans tillämpningsområde vidgades till att avse både stad och landsbygd. Bestämmelserna i byggnadsstadgan delades upp i tre avdelningar för stad, för stadsliknande samhällen på landet respektive för den egentliga landsbygden. Även de lokala byggnadsordningarna kunde efter ändringarna i byggnadsstadgan meddelas för vissa områden utanför städerna.

² Se Granath, Ordning, lag och stadga – Om byggnadsordningar och maktfördelning, Nordisk arkitekturforskning 2001:4, s. 21.

I övrigt innebar ändringarna att flera av de tidigare detaljbestämmelserna om exempelvis gårdsrum, maximal byggnadshöjd och maximalt våningsantal slopades då stadsplanebestämmelser ansågs vara ett bättre redskap för den exakta regleringen.³ Samtidigt justerades hur en byggnads höjd skulle beräknas (36 §). Definitioner av nybyggnad⁴ (117 §) och våning (36 §) infördes.

Utöver tidigare detaljerade bestämmelser om exempelvis krav på byggnadsmaterial infördes nya bestämmelser med krav på bebyggelsen. Dessa avsåg exempelvis hur burspråk, balkonger, tornpartier etc. fick utskjuta framför fasaden om detta kunde inverka fördelaktigt på byggnadens utseende (39 §). Men också krav på uppfyllande av tekniska krav avseende kyla och fukt (49 §).

Det infördes också en bestämmelse med undantag från kraven på bebyggelse för byggnad som endast skulle kvarstå kort tid (43 §).

Särskilda bestämmelser om byggande i tomtgräns infördes i syfte att förebygga brand och säkra höga konstruktioner (52–53 §§).

Krav på byggnadslov ställdes vid en lång rad åtgärder (61 §). Exempelvis krävdes lov vid nybyggnad; till-, på- eller ombyggnad; ändring av byggnads konstruktion eller lokalers storlek såsom upptagande av fönster- eller dörröppning och sammanslagning eller uppdelning av lägenheter; återställande av brandskadad byggnad; användning av byggnad eller del därav för ett väsentligen annat ändamål; fastighets inhägnande; rivning av byggnad; schaktnings-, sprängnings- eller utfyllningsarbeten inom byggnadskvarter samt anordnande av virkes- eller annat varuupplag eller materialgårdar.

Vid prövningen av ansökan om lov skulle byggnadsnämnden förvissa sig om att åtgärden överensstämde med bl.a. gällande stadsplan och tomtindelning samt att byggnaden var lämplig för tomten och inte placerades så att den försvårade granntomtens bebyggande på lämpligt sätt (63 §). Vid ändring av byggnad skulle tillses att byggnadens hållfasthet inte äventyrades och vid behov att åtgärder vidtogs för förbättring av hygienisk standard och brandsäkerhet.

Byggnadsnämnden skulle vaka över att byggnad av historisk eller konstnärlig betydelse inte förvanskades och om åtgärd berörde fornlämning skulle riksantikvariens yttrande inhämtas (66 §).

³ Se prop. 1931:192 s. 38 ff.

⁴ Termen nybyggnad definierades första gången i Kungl. Maj:ts kungörelse (1908:1) angående hvad vid tillämpning af lagen angående stadsplan och tomtindelning är att till nybyggnad hänföra.

Byggnadsnämnden fick lämna särskilda föreskrifter i byggnadslovet, exempelvis att hållfasthetsberäkning med tillhörande ritningar skulle lämnas in till nämnden (65 §).

Byggnadslov förföll om åtgärd inte påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år (69 §).

För byggnadsnämndens verksamhet med prövning av byggnadslov, ritningsgranskning, besiktningar m.m. fick en avgift enligt särskilt utfärdad taxa tas ut (119 §).

3.2.6 1947 års byggnadslag och byggnadsstadga

På 1940-talet genomfördes ett antal ändringar i plan- och byggregelverket; bl.a. beslutades en byggnadslag (1947:385) och genomfördes följdändringar genom byggnadsstadgan (1947:390). Syftet med ändringarna var att hantera den snabba utvecklingen inom bebyggelseområdet.⁵

I den nya byggnadslagen (som ersatte den tidigare stadsplanlagen) infördes inledningsvis nya översiktliga bestämmelser av principiell natur i syfte att göra lagen så överskådlig och lättillgänglig som möjligt. En sådan bestämmelse var att bebyggelse under vissa förutsättningar ska föregås av planläggning (1 §). Planinstitutet förändrades något jämfört med de tidigare genom att bestämmelser om regionplan infördes för kommuners gemensamma planläggning (3 §). Den tidigare s.k. stomplanen ersattes av en s.k. generalplan som skulle tjäna som grund för en mer detaljerad planläggning. Detaljplaneringen skulle, liksom tidigare, ske genom stadsplan eller byggnadsplan. Byggnadsverksamhet inom område som inte ingick i stadsplan eller byggnadsplan reglerades även fortsättningsvis genom s.k. utomplansbestämmelser (2 §). Vid all planläggning skulle hänsyn tas till allmänna och enskilda intressen (4 §). Det tydliggjordes att markägare var skyldiga att följa lagen och att mark fick användas för tätbebyggelse endast efter prövning av att den från allmän synpunkt var lämpad för ändamålet (5 och 107 §§). Termen ”tätbebyggelse” var endast översiktligt definierad (6 §).⁶ Liksom tidigare fick nybyggnad inte strida mot plan. Kungl. Maj:t hade dock möjlighet att medge undantag från detta om det fanns särskilda skäl och nybyggnaden

⁵ Se prop. 1947:131 s. 72 ff.

⁶ Se prop. 1947:131 s. 162.

inte avsevärt försvårade markens användning för avsett ändamål (34 §). Slutligen infördes i byggnadslagen bestämmelser om vissa förbud mot bebyggelse samt mot virkes- och varuupplag, materialgård och ljusanordning som kunde vara till hinder för försvaret eller luftfarten (81, 82, 121 och 166 §§).⁷

I byggnadsstadgan reglerades även fortsättningsvis närmare om krav på byggnadsordning i varje stad (1 kap.), närmare om byggnadsnämnd (2 kap.), närmare om planinstitutet (3–6 och 18 kap.) samt all reglering avseende byggande (7 kap.) och om ansvar, vitesföreläggande och överklagande (19 kap.). Liksom tidigare var bestämmelserna uppdelade i flera avdelningar beroende på om fråga var om stad, stadsliknande samhällen eller landet i övrigt.

Nyheter i byggnadsstadgan var att lovplikten utökades så att varje ändring som berörde eldstad eller rök- eller imrör omfattades av krav på lov, liksom trädgård och inrättande av ljusanordning (76 §). Vidare infördes krav på att byggnadsritningar skulle vara fackmässigt upprättade vid ansökan om lov (77 §). Vid prövning av lov för nybyggnad utökades vilka krav som skulle vara uppfyllda. Det infördes också ett förbud för kommunen att ge lov för tätbebyggelse, som inte avsåg jordbrukets, fiskets eller skogsskötselns behov, inom icke planlagt område. Länsstyrelsen kunde dock ge sådant lov (79 §).

Byggnadsnämnden fick möjlighet att vid behov ställa krav på utrymme för parkering i samband med lovprövningen (80 §). Bestämmelsen om skydd för byggnad av historisk eller konstnärligt värde ändrades så till vida att skyddet omfattade historiskt, kulturhistoriskt eller estetiskt värde (82 §). Krav på inhämtande av yttrande från Luftfartsstyrelsen respektive Försvarsstaben vid ansökan om åtgärd i närheten av civil respektive militär flygplats infördes (99 §). Vidare infördes en bestämmelse med krav på att beslut om lov avseende hotell, sjukhus, fabrik eller annan industriell anläggning inom område med utomplansbestämmelser, krävde länsstyrelsens fastställande för att gälla (135 §).

Utanför plan undantogs ekonomibyggnader till jordbruksfastighet från krav på tillstånd från länsstyrelsen (143 §). Länsstyrelsen gavs en möjlighet att förordna om krav på byggnadslov för nybyggnad eller inrättande av upplag, materialgård och ljusanordning (144 §). Nytt var också att besvär (överklagande) över byggnadsnämndens beslut skulle anföras hos länsstyrelsen (167 §). Slutligen förtydligades att

⁷ Se prop. 1947:131 s. 44.

uppförande av tillfällig byggnad av enkel beskaffenhet under vissa förutsättningar fick strida mot plan och vissa andra föreskrivna krav så länge åtgärden inte avsevärt motverkade planens eller bestämmelsernas syfte (170 §).⁸

3.2.7 1959 års byggnadsstadga

År 1959 ändrades byggnadslagen och beslutades en ny byggnadsstadga (1959:612, BS). Huvudsyftet var att förenkla och förkorta förfarandet i planläggnings- och byggnadsärenden samt minska regelverkets omfattning. Ändringarna innebar i huvudsak att beslutanderätten i plan- och byggfrågor decentraliserades till regionala och lokala organ, att bestämmelserna för land och stad gjordes enhetliga, att vissa bestämmelser om administrativ kontroll mjukades upp eller slopades och att detaljbestämmelser och bestämmelser av teknisk karaktär upphävdes för att i stället regleras genom föreskrifter och anvisningar av byggnadsstyrelsen och lantmäteristyrelsen. De lokala byggnadsordningarna upphörde att gälla och ersattes med generella bestämmelser i byggnadsstadgan.⁹

Bestämmelserna om byggande samlades i 5 kap. byggnadsstadgan och var tillämpliga inom områden med fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser. Ett undantag gjordes för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring (35 § BS).

En definition av termen ”gata” infördes (36 § BS) samtidigt som definitionen av ”våning” justerades på så sätt att bestämmelsen om att vind bör räknas som våning om den innehåller bostads- eller arbetsrum slopades. Det blev således tillåtet med vindsinredning om inte någon planbestämmelse förbjöd detta. Även bestämmelsen om beräkning av byggnadshöjd justerades (37 § BS). Bestämmelserna med krav på byggande justerades och utformningskrav på skyltar, antenner, murar, bensinpumpar och ljusanordningar infördes (52 § BS).

Även skyldigheten att söka byggnadslov justerades (54 § BS). Det förtydligades i vilka sammanhang en ändring av byggnad omfattades av krav på lov. Utöver situationen med ett ianspråktagande för ett väsentligen annat ändamål handlade det om ändring som berörde

⁸ Se prop. 1947:211 s. 57 ff.

⁹ Se prop. 1959:168 s. 1 ff.

konstruktionens bärande delar eller ändring av eldstäder, rök- eller ventilationskanaler samt ändring som avsevärt påverkade byggnadens planlösning eller yttre utseende. I stället för krav på lov för fastighets inhägnande infördes krav på byggnadslov för uppförande av mur, plank eller därmed jämförlig anordning. Krav på lov infördes också för inrättande av fast cistern eller annan fast anordning för hantering eller förvaring av brännbara vätskor, såvida åtgärden inte avsåg att tillgodose endast viss fastighets husbehov. Inom område med stadsplan infördes ett krav på lov för omfärgning av fasad som inte vette mot kringbyggd gård eller annan sådan plats samt för byte av taktäckningsmaterial. Även krav på lov vid rivning av byggnad respektive vid inrättande av ljusanordning begränsades till område med stadsplan. För ändring av bostadsbyggnad som inte innehöll fler än två lägenheter fick vissa inre ändringar göras utan lov. Byggnader som tillhörde kronan eller landstinget var också undantagna från krav på lov. Länsstyrelsen gavs en möjlighet att befria avskilda industriområden från lovplikt. Samtidigt infördes en möjlighet att få en åtgärds författningssenlighet prövad även om åtgärden inte omfattades av krav på lov.

Inom område som inte omfattades av generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser gällde reglerna om byggande för uppförande eller till nybyggnad hänförlig ändring av byggnad i tre eller fler våningar, såvida det inte var ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring. Reglerna gällde också för större samlingslokaler, undervisningsanstalt, hotell och pensionat, vårdanstalt, elevhem eller därmed jämförlig inrättning, fabriksbyggnad eller annan industriell rörelse (65 § BS).

Vidare förtydligades att till en lovansökan skulle bifogas en situationsplan över tomtens utvisande både befintliga byggnader och ny byggnads läge. Inom sådana områden där byggnadsnämnden tillhandahöll nybyggnadskarta skulle situationsplanen vara grundad på denna (55 § BS).

Även bestämmelserna om förutsättning för lov justerades (56 § BS). Nytt var att det förtydligades att åtgärden inte fick strida mot byggnadslagen, lagen om allmänna vägar, lagen om enskilda vägar, strandlagen, byggnadsstadgan eller författningar som meddelats med stöd av dessa. Det tydliggjordes att byggnadslov skulle meddelas sökanden skriftligen och att beslut som innebar att lov gavs ofördröjligen skulle tillställas markägaren och annan sakägare som nämnden hört

i ärendet. Om tillstånd för åtgärden också behövdes från annan myndighet skulle detta erinras i lovbeslutet. Beslutet skulle också förses med en uppmaning till sökande att underrätta grannar och andra som berördes av beslutet (58 § BS).

Vid uppförande av ny bygglovspliktig byggnad skulle en anmälan göras till byggnadsnämnden bl.a. innan arbetet påbörjades (62 § BS). Anmälan krävdes också för vissa lovbefriade åtgärder, exempelvis vid byggnation för statens eller landstingets räkning. För befästning eller annan anläggning av hemlig natur kunde länsstyrelsen dock förordna att ritningar, besiktningar m.m. inte skulle krävas utan att länsstyrelsen i stället på ett lämpligt sätt skulle meddela nämnden om åtgärden (66 § BS).

Avseende bestämmelserna om överklagande förtydligades att vissa beslut, som huvudregel, inte var överklagbara. Detta gällde exempelvis beslut där avvikelser från plan vägrats (71 § BS).

Efter 1959 gjordes ett antal ändringar i byggnadsstadgan. Av intresse i detta sammanhang är framför allt ändringen den 1 januari 1980¹⁰ och den 1 juli 1980.¹¹

I den förstnämnda ändringen begränsades lovplikten för en- och tvåbostadshus. Uppförande av mindre komplementbyggnader (s.k. friggebodar) på max 10,0 kvadratmeter och med max 3,0 meters taknockshöjd, anordnande av en skyddad uteplats med hjälp av en mur eller ett plank (max höjd 1,8 meter) vid uteplats samt skärmtak på max 12,0 kvadratmeter fick uppföras utan lov, om de inte placerades närmare gränsen än 4,5 meter. Placeringen skulle ske i omedelbar närhet av bostadshuset, i syfte att klargöra avsikten med byggnaden som ett komplement till bostadsbyggnaden. Placering fick ske närmare gräns om berörda grannar medgav detta. Kommunen fick inom område som utgjorde värdefull miljö bestämma att lov ändå skulle krävas genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Även omfärgning av en- och tvåbostadshus och deras komplementbyggnader undantogs från lovplikt (54 § BS).

Syftet med lättnaderna i lovplikten var bl.a. att minska onödig byråkrati. Viss remisskritik hade dock föregått regleringen. Kritiken avsåg bl.a. bristande rättssäkerhet, att förenklingarna skulle innebära att byggnadsnämndens ansvar skulle bli mer oklart, att den enskilde skulle försättas i en komplicerad bedömningssituation, att bestäm-

¹⁰ SFS 1979:902.

¹¹ SFS 1980:337.

melserna förutsatte omfattande informationsinsatser och att lättnaderna kunde leda till en resurskrävande tillsyn i efterhand.¹²

Genom den andra ändringen ett halvår senare infördes krav på byggnaders utformning så att särskilda krav kunde ställas på bebyggelse inom områden som utgör värdefulla miljöer (38 § BS). Syftet med denna ändring var att i ökad utsträckning bevara samlade miljöer vid sidan av enstaka objekt.¹³

3.2.8 1987 års plan- och bygglag

Allmänt

Den 1 juli 1987 trädde ÄPBL i kraft. ÄPBL ersatte både byggnadslagen, byggnadsstadgan, lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. och lagen (1976:296) om kriskoppling.

ÄPBL byggde i stora delar på tidigare gällande principer, men innebar samtidigt en genomgripande systematisk omarbetning av lagstiftningen och en förenkling och modernisering av regelsystemet. Ett genomgående drag var decentralisering av beslutsfattandet och större frihet och ansvar för den enskilda människan. Nyheter var att det infördes en skyldighet för alla kommuner att ha en översiktsplan som omfattade hela kommunens yta, en möjlighet för kommunerna att meddela områdesbestämmelser samt att de tidigare stadsplanerna och byggnadsplanerna ersattes av en plan, detaljplanen. För detaljplanen infördes en genomförandetid i syfte att tidsbegränsa byggrätten. De tidigare nybyggnadsförbuden avvecklades. En principiell rätt att få återuppföra byggnader som hade rivits eller brunnit ned infördes. Vidare fick fastighetsägare rätt att göra både utvändiga och invändiga ändringar av byggnader även om byggnaderna stred mot detaljplanen. En rätt att få bygglov för komplementbyggnader och mindre tillbyggnader infördes för en- och tvåbostadshus utanför områden med detaljplan. Länsstyrelsens fastställelseprövning slopades och i stället gavs länsstyrelsen en möjlighet att i efterhand granska och upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Medborgarinflytandet förbättrades vid planläggning. Tillstånd till byggande skulle ges i form av bygglov, rivningslov och marklov. Även möjlighet att ansöka om förhandsbesked för åtgärder som omfattades av krav på lov

¹² Se prop. 1978/79:111 s. 3 ff.

¹³ Se prop. 1979/80:149 s. 24.

infördes. Kommunen gavs möjlighet att under vissa förutsättningar besluta att vissa åtgärder utanför detaljplanelagt område, exempelvis komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och inre ändringar av byggnader, fick utföras utan bygglov. För områden med detaljplan gavs kommunerna möjlighet att i planen besluta att enklare fritidshus och liknande byggnader fick uppföras eller byggas till eller ändras på annat sätt utan lov.¹⁴

Definitioner för byggnadshöjd och våning fördes samtidigt in i plan- och byggförordningen (1987:383, ÄPBF).

Ändringar i ÄPBL

Efter ikraftträdandet av ÄPBL genomgick lagen ett flertal ändringar. Av relevans för denna utredning är bl.a. en ändring med ikraftträdande den 1 januari 1995¹⁵ och en med ikraftträdande den 1 januari 2008.¹⁶

Den förstnämnda ändringen innebar att ett nytt, och från bygglovsprövningen fristående, tillsyns- och kontrollförfarande infördes beträffande de tekniska egenskapskraven på byggnader och andra anläggningar. Samtidigt begränsades bygglovsprövningen till att avse endast en prövning av lokaliseringen och den närmare placeringen och utformningen av byggnader m.m. Bestämmelser om det tekniska genomförandet av byggnadsarbeten flyttades till ett eget kapitel i ÄPBL (9 kap.) med krav på en s.k. byggnadsplan minst tre veckor innan byggarbeten påbörjas. Byggnadsnämnden skulle skyndsamt kalla till byggsamråd med byggherren och dennes kvalitetsansvarige. Vid byggsamrådet eller snarast möjligt efter skulle byggnadsnämnden besluta om kontrollplan för arbetena. När byggherren uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa, skulle nämnden utfärda ett s.k. slutbevis. Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven förenklades och flyttades från ÄPBL och sammanfördes med reglerna i den då gällande byggproduktlagen (1992:1535) i den nya lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL). För områden inom detaljplan föreslogs att kommunen skulle kunna besluta att byggande

¹⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 1 f.

¹⁵ SFS 1994:852.

¹⁶ SFS 2007:1303.

i enlighet med planen inte skulle behöva undergå en särskild bygglovsprövning.¹⁷

Den 1 januari 2008 tillkom ändringar såvitt gällde de allmänna intressen som ska beaktas, översiktsplan och detaljplan, bygglov samt påföljder och överklagande. Ändringarna innebar t.ex. att det vid prövningen av lokalisering av bebyggelse till viss mark skulle tas hänsyn bl.a. till risker för översvämning och erosion. Reglerna om ändring av översiktsplan förtydligas. Det infördes en möjlighet att i detaljplanen bestämma att det får ges bygglov för viss markanvändning med förbehåll om att en förekommande markförorening först avhjälpes. Bygglovspliktens omfattning för en- och tvåbostadshus minskades bl.a. för komplementbyggnader, s.k. friggebodar, om upp till 15,0 kvadratmeter. Förutsättningarna för s.k. tidsbegränsade bygglov förtydligades. Dessutom blev det möjligt att under vissa förutsättningar upprepa en byggnadsåtgärd säsongsvis, utan någon ny bygglovsansökan. Det infördes också en möjlighet för miljöorganisationer att överklaga vissa beslut om detaljplaner. Den ändringen gjorde det möjligt att återkalla en tidigare gjord reservation för Sveriges tillträde till Århuskonventionen.¹⁸

3.2.9 2011 års plan- och bygglag

Den 2 maj 2011 trädde PBL i kraft.¹⁹ Lagen var resultatet av att ett stort antal utredningsförslag, däribland PBL-kommitténs slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande*²⁰ och Byggprocessutredningens betänkande *Bygg – helt enkelt!*²¹

Ett övergripande syfte med regeringens förslag var att så långt möjligt begränsa den totala tidsåtgången för planläggningen och att där det var möjligt och lämpligt ange tidsfrister för handläggningen av plan- och byggärenden. Förslaget syftade vidare till att genom tydligare regler lägga grunden för en ökad förutsebarhet för enskilda och företag samt ökade förutsättningar för likabehandling. Syftet med den nya lagen var också att plan- och byggprocesserna skulle förenklas samtidigt som kontrollen av byggandet skärptes.

¹⁷ Se prop. 1993/94:178.

¹⁸ Se prop. 2006/07:122.

¹⁹ Se prop. 2009/10:170 och bet. 2009/10:CU25 samt prop. 2010/11:63 och bet. 2010/11:CU23.

²⁰ Se SOU 2005:77.

²¹ Se SOU 2008:68.

PBL var till övervägande del en språklig och redaktionell omarbetning av ÄPBL och lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Att föreslå en helt ny lag motiverades med det stora antalet föreslagna ändringar i kombination med det omfattande behovet av att rent språkligt modernisera och omstrukturera lagen. PBL fick en delvis ny struktur i förhållande till ÄPBL och bestämmelserna delades in i sexton kapitel.

De övergripande reglerna om de intressen, såväl allmänna som enskilda som bör läggas till grund för planläggning och annan prövning, samlades i den nya lagens andra kapitel. Det infördes nya bestämmelser som innebar att miljö- och klimataspekter skulle beaktas vid planläggning och byggande. Hänsyn skulle också tas till förutsättningarna för telekommunikation och annan informationsteknik. I den nya lagen definierades också väsentliga termer och uttryck som förekommer på flera ställen i lagen.

I planhänseende kan nämnas att institutet fastighetsplan togs bort. I stället gavs kommunen möjlighet att i detaljplan bestämma om fastighetsindelning m.m. Vidare fick den som avsåg att vidta en åtgärd som kunde antas förutsätta att en detaljplan behövde antas, ändras eller upphävas eller att områdesbestämmelser behövde ändras eller upphävas, begära att kommunen i ett s.k. planbesked redovisade sin avsikt i frågan om att påbörja ett sådant planläggningsarbete.

PBL innebar inte några direkta förändringar i omfattningen av bygg-, mark- och rivningslovplikten i förhållande till ÄPBL. Det ansågs dock viktigt att förteckningen av bygglovspliktiga anläggningar dels lättare och snabbare skulle kunna anpassas till nya behov utifrån förändringar i tiden, dels skulle kunna göras utförligare och tydligare i fråga om definitioner och avgränsningar av de aktuella objekten. Bestämmelserna om krav på lov för andra anläggningar än byggnader och krav på anmälan för vissa åtgärder reglerades därför på förordningsnivå i PBF. I lagen tydliggjordes samtidigt för vilken typ av andra anläggningar än byggnader som regeringen fick ställa krav på bygglov för (16 kap. 7 § PBL).

Inte heller i fråga om vilka förutsättningar som krävdes för lov var någon större förändring från ÄPBL avsedd.²² En ny skyldighet att pröva krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i bygglov infördes dock.

²² Se prop. 2010/11:63 s. 23 f.

Det infördes även viss samordning med vissa ärenden enligt miljöbalken och trafiklagar för att undvika dubbelprövning.

Den som avsåg att vidta en bygglovspliktig åtgärd gavs rätt att begära att byggnadsnämnden i ett s.k. villkorsbesked redovisade sin bedömning i fråga om en ändring skulle anses utgöra en ombyggnad och därmed bli föremål för särskilda följdvillkor för att uppfylla de s.k. utformningskraven och tekniska egenskapskraven i 8 kap. PBL.

I fråga om genomförandet av byggåtgärder slopades kravet på bygganmälan före byggstart och i stället krävdes ett startbesked innan en bygg-, rivnings- eller markåtgärd påbörjades. Det som var nytt var att byggnadsnämnden i detta startbesked skulle godkänna att vissa krav kunde antas komma att uppfyllas och att åtgärden därmed fick påbörjas. Innan ett byggnadsverk fick tas i bruk ställdes krav på slutbesked, vilket i viss utsträckning påminner om det tidigare slutbeviset. Vidare ersattes det tidigare systemet med flera typer av sanktionsavgifter av ett gemensamt system med en s.k. byggsanktionsavgift, vilken dessutom uteslutande skulle tillfalla kommunen. Dessa kopplades inledningsvis till kravet på lov, men senare till kravet på startbesked respektive slutbesked.

För byggnadsnämnderna infördes en handläggningsfrist på högst tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kommit in för prövningen av lov och förhandsbesked. Ett nytt förfarande för expediering av beslut om lov med kungörelse i Post- och Inrikes tidningar samt nya bestämmelser om överklagandetid infördes. Även instansordningen ändrades och domstolsprövningen av kommuners och länsstyrelseras beslut skulle fr.o.m. den 2 maj 2011 i huvudsak prövas av de nya mark- och miljödomstolarna (tidigare miljödomstolarna) i stället för av regering och allmän förvaltningsdomstol.²³

Ändringar i PBL

Efter ikraftträdandet av PBL har lagen genomgått ett flertal ändringar. Sammanfattningsvis kan följande större ändringar och andra ändringar av relevans för utredningen nämnas.

Sedan den 1 januari 2014²⁴ är bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ett allmänt intresse i 2 kap. 3 § PBL som planlägg-

²³ Se lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar och prop. 2009/10:215.

²⁴ SFS 2013:867, prop. 2012/13:178.

ning med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimat- aspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden ska främja. Även i andra ärenden enligt PBL ska hänsyn tas till intressena som anges i 2 kap. 3 § PBL.

Den 1 juli 2014²⁵ infördes ändringar som innebar att avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet alltid ska få göras vid inredning av bostäder på högst 35 kvadratmeter på en vind. Vidare förlängdes den maximala tiden för tidsbegränsat bygglov till femton år. Det infördes också krav på att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder.

Den 2 juli 2014²⁶ genomfördes också flera förändringar i fråga om åtgärder som kan vidtas utan krav på bygglov för en- och tvåbostadshus. För det första fick större komplementbyggnader och mindre bostäder på sammanlagt 25,0 kvadratmeter uppföras. För det andra skulle en- och tvåbostadshus kunna byggas till med högst 15,0 kvadratmeter. På en- och tvåbostadshus skulle också högst två takkupor kunna byggas. Slutligen skulle enbostadshus kunna inredas med ytterligare en bostad. Åtgärderna fick dessutom vidtas i strid med detaljplan. Därutöver vidgades tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. 6 § PBL om utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk till att gälla även vid åtgärder avseende byggnader som inte omfattas av krav på bygglov. Bestämmelserna om skydd av ett bebyggelseområdes särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska gälla även vid åtgärder avseende byggnader som inte ingår i ett ärende.

Den 1 januari 2015²⁷ trädde flera förändringar i fråga regleringen av framtagandet av detaljplaner och områdesbestämmelser i kraft. Samtidigt utökades möjligheten att ge bygglov för åtgärder som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser och likaså utrymme för att godta befintliga planstridiga byggnadsverk och fastighetsbildningar. En möjlighet infördes också för att kunna vänta med genomförandet av en åtgärd som krävs med anledning av ett s.k. planvillkor till skedet med startbesked. Kommuner gavs också möjlighet att i detaljplan bestämma att även en ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde omfattas av krav på bygglov. Även kommunens utrymme att ställa egna krav på ett byggnadsverks

²⁵ SFS 2014:224, prop. 2013/14:59.

²⁶ SFS 2014:477, prop. 2013/14:127.

²⁷ SFS 2014:900, prop. 2013/14:126.

tekniska egenskaper – alltså utöver vad som framgår av föreskrifter – begränsades kraftigt.

Den 2 januari 2015²⁸ infördes nya krav i PBL i syfte att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller vid lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader samt krav på redovisning av bullervärden vid planläggning och bygglovsprövning.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juni 2016²⁹ prövas överklagade kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser inte längre av länsstyrelsen utan överklagas direkt till mark- och miljödomstolen.

Den 1 maj 2017³⁰ fördes en särskild reglering in i PBL om tidsbegränsade bygglov för byggnader för bostadsändamål. Syftet med förslaget³¹ var att göra det möjligt att använda tillfälliga bostäder som ett komplement till permanent byggande där bostadsbehovet inte fullt ut kan tillgodoses genom ordinarie plan- och byggprocesser. Riksdagen antog samma dag en lag om att regleringen ska upphöra att gälla den 1 maj 2023.³²

Den 1 juli 2017³³ infördes en möjlighet för en kommun att under arbetet med att ta fram en detaljplan begära ett s.k. planeringsbesked från länsstyrelsen i de frågor som staten råder över för att t.ex. tidigt i planprocessen kunna klarlägga om det finns skäl för ingripande mot planeringen från statens sida. Vidare infördes ett antal nya undantag från krav på bygglov, bl.a. gällande att på en annan byggnad än ett en- eller tvåbostadshus inom ett område med en detaljplan färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på en fasad eller ett tak som vetter mot en kringbyggd gård och att inom en allmän plats där kommunen är markägare bygga en 15,0 kvadratmeter stor byggnad vars taknockshöjd inte överstiger 3,0 meter och är placerad på samma plats i högst tre månader. En reglering infördes också om att bygglovsbefriade åtgärder som får vidtas i strid med detaljplan inte ska beaktas vid en senare bedömning av ett byggnadsverks eller en åtgärds förenlighet med detaljplanen.

Den 1 juli 2017 infördes också flera undantag från kravet på lov i PBF.³⁴ En definition på skylt infördes också.

²⁸ SFS 2014:902, prop. 2013/14:128.

²⁹ SFS 2016:252, prop. 2015/16:55.

³⁰ SFS 2017:266, prop. 2016/17:137.

³¹ Se prop. 2016/17:137.

³² SFS 2017:267, prop. 2016/17:137.

³³ SFS 2017:424, prop. 2016/17:151.

³⁴ SFS 2017:102.

Den 1 januari 2018³⁵ gavs regeringen ett bemyndigande att, om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas, meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i PBL.

Av den nya förvaltningslagen (2017:900, FL), som trädde i kraft den 1 juli 2018, följer att beslut enligt huvudregeln inte är verkställbara förrän de har fått laga kraft. Då beslut om att ge bygglov, rivningslov och marklov enligt praxis har fått verkställas innan beslutet har fått laga kraft infördes samtidigt en bestämmelse i PBL som innebär att bygglov, rivningslov och marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte har fått laga kraft.³⁶

Från och med den 1 augusti 2018³⁷ undantogs från krav på bygglov, att på en byggnad inom ett detaljplanelagt område, montera solcellspaneler och solfångare som följer byggnadens form. Samtidigt infördes en möjlighet för kommuner att i detaljplan bestämma att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet som till exempel att asfaltera tomtmark som inte tidigare varit asfalterad eller att ersätta naturgräs med konstgräs.³⁸

Den 1 januari 2019³⁹ infördes ett system med avgiftsreduktion vid överskridande av tidsfrister för beslut i ärenden om lov och förhandsbesked samt startbesked efter anmälan i syfte att skapa incitament för att följa de tidsfrister som gäller för beslut. Samma dag trädde även vissa ändringar i fråga om detaljplanekravet i kraft.⁴⁰ Ändringarna innebar bl.a. ett tydliggörande av kravet på detaljplan och vilka omständigheter som har betydelse för bedömningen.

Den juli 2019⁴¹ infördes ett undantag från kravet på bygglov för att, under vissa förutsättningar, uppföra en altan vid ett en- eller tvåbostadshus eller tillhörande komplementbostadshus.

Från och med den 1 mars 2020 ändrades storleken på bygglovsbefriade komplementbostadshus från 25,0 kvadratmeter till 30,0 kvadratmeter.⁴² I samband med att propositionen behandlades i Civilutskottet

³⁵ SFS 2017:985, prop. 2016/17:195.

³⁶ SFS 2018:674, prop. 2017/18:240.

³⁷ SFS 2018:1324, prop. 2017/18:197.

³⁸ SFS 2018:1370, prop. 2017/18:163.

³⁹ SFS 2018:1136, prop. 2017/18:210.

⁴⁰ SFS 2018:1325, prop. 2017/18:167.

⁴¹ SFS 2019:412, prop. 2018/19:112.

⁴² SFS 2020:13, prop. 2019/20:31.

väcktes förslag om att utökningen även skulle omfatta bygglovsbefriade 25,0 kvadratmeters komplementbyggnader. Efter att ärendet beretts av utskottet antog riksdagen utskottets förslag och frågan och med den 1 augusti 2020⁴³ får även bygglovsbefriade komplementbyggnader enligt 9 kap. 4 a § PBL inte ha en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter.

I syfte att genomföra ändringar av EU:s avfallsdirektiv genomfördes den 1 augusti 2020⁴⁴ förändringar i PBL och PBF avseende innehållet i kontrollplaner och anmälan av anmälningspliktiga åtgärder avseende avfall och återanvändbara byggprodukter.

3.3 Övergripande om gällande rätt

I detta avsnitt beskriver vi nu gällande bestämmelser i PBL, PBF och några av Boverkets föreskrifter på en övergripande nivå. En närmare beskrivning av reglerna om bl.a. lov- och anmälningsplikt, förutsättningar för lov och handläggning av ansökningar om lov och förhandsbesked följer i kapitel 4, 5 respektive 6.

Vi redogör också kort för vissa delar av miljöbalken. Vidare beskriver vi några andra regelverk med mer eller mindre stark koppling till plan- och byggregelverket. Vi avslutar med en beskrivning av vissa unionsrättsliga bestämmelser och internationella konventioner.

3.3.1 Plan- och bygglagen

Lagens disposition och syfte

PBL reglerar planläggning av mark och vatten och byggande. Lagen är indelad i 16 kapitel. Syftet med bestämmelserna i PBL finns uttryckt i en av lagens portalparagrafer (1 kap. 1 § PBL).

Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

⁴³ SFS 2020:589, bet. 2019/20:CU22.

⁴⁴ SFS 2020:603, prop. 2019/20:156.

Det kommunala planmonopolet

Den svenska plan- och bygglagstiftningen bygger sedan lång tid tillbaka på att fysisk planering är en kommunal angelägenhet. Det kommunala planmonopolet är uttryckligen reglerat i portalparagrafen i 1 kap. 2 § PBL, men är också intimt förknippat med den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen (1 kap. 1 § andra stycket samt 14 kap. regeringsformen, RF). Principen om kommunalt självstyre är grundläggande för relationen mellan stat och kommun och innebär att kommuner och regioner själva ska bestämma över sina egna angelägenheter.⁴⁵

Kärnan i det kommunala planansvaret är att det är kommunen som ensam avgör både om, när och hur mark- och vattenområden ska användas och bebyggas (planläggas). Det är således inte endast fråga om ett ansvar för planläggningen, utan också om ett monopol eftersom ingen annan än kommunen kan påbörja ett planarbete. Monopolet ger kommunen en mycket stark position, såväl gentemot staten och planintressenter som gentemot övriga aktörer och berörda.⁴⁶

Länsstyrelserna är dock utpekade i 11 kap. 10–12 §§ PBL att utöva viss tillsyn över, och vid behov överpröva, kommunala beslut om planer och i vissa fall även om lov och förhandsbesked. Länsstyrelsens prövning avser då bl.a. att tillse att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses.

Plansystemet

För planläggningen har kommunen tillgång till tre planformer.

I 3 kap. 1 § PBL anges att varje kommun ska ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska även ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte bindande (3 kap. 2 § PBL).

Detaljplanen används för att inom ett visst begränsat område närmare reglera rättigheter och skyldigheter i plan- och byggrättsligt hänseende, inte bara mellan fastighetsägare och det allmänna utan också fastighetsägare emellan. Detaljplanen är bindande för myndigheter och enskilda.

⁴⁵ Se prop. 2001/02:80 s. 73 och SOU 2013:34 s. 95.

⁴⁶ Se SOU 2019:9 s. 43.

PBL reglerar i vilka situationer kommunen med en detaljplan måste pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet, det s.k. *detaljplanekravet* (4 kap. 2 och 3 §§ PBL). På begäran av någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs, ska kommunen vidare i ett *planbesked* redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en sådan planläggning (5 kap. 2–5 §§ PBL).

I en detaljplan ska kommunen bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden, bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, och bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden. (4 kap. 5 § PBL).

Vilket innehåll planen i övrigt bör ha ankommer på den enskilda kommunen att inom vissa gränser själv bestämma. Gränserna har dragits upp i 4 kap. PBL som anger vad som får regleras i en detaljplan (6–18 a §§). Planbestämmelserna kan t.ex. handla om markreservat, om placering, utformning och utförande av byggnader, om fastighetsindelning och om skydd för vissa särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser.

Av detaljplanen ska också framgå vilken *genomförandetid* planen har. Genomförandetiden – som är ett principiellt viktigt inslag i PBL-systemet – ska vara minst 5 och högst 15 år (4 kap. 21 § PBL). Det bör understrykas att planen inte upphör att gälla när genomförandetiden löper ut, utan den fortsätter att gälla till dess den genom beslut av kommunen ändras eller upphävs (4 kap. 38 § PBL).

Eftersom en ansökan om lov för en åtgärd som är förenlig med detaljplanens bestämmelser i princip inte kan avslås så länge planen gäller, kan detaljplanen sägas ge fastighetsägaren en s.k. *byggrätt*.

Kommunen får vidare anta *områdesbestämmelser* för att i vissa avseenden reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan. Möjligheterna till reglering är inte så omfattande som i detaljplanen (4 kap. 41–43 §§ PBL). Områdesbestämmelser är bindande, men ger inte någon byggrätt.

Avslutningsvis kan nämnas att i Stockholms län och Skåne län ska regional fysisk planering ske genom respektive region. En *regionplan* ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen är inte bindande utan ska ge

vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser (7 kap. 1–2 §§ PBL).

Plangenomförande

Med plangenomförande menas vanligen sådana åtgärder som vidtas för att förverkliga de syften som kommer till uttryck i en detaljplan. Bestämmelserna om plangenomförande återfinns i huvudsak i 6 kap. PBL, men även i t.ex. 14 och 15 kap. Utöver bebyggandet av marken, omfattar planens genomförande t.ex. byggande av gator, anläggande av vatten och avlopp samt fastighetsrättsliga åtgärder såsom fastighetsbildning och inrättande av gemensamhetsanläggningar.

I 4 kap. 31 § PBL anges att en beskrivning av hur detaljplanen ska förstås och genomföras (*planbeskrivning*) ska finnas tillsammans med planen. Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av bl.a. hur planen är avsedd att genomföras. Av redovisningen ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda (4 kap. 33 § första stycket 3 och andra stycket).

6 kap. PBL innehåller vidare bestämmelser om genomförande av detaljplan för allmänna platser när kommunen är huvudman. Bestämmelserna avser kommunens rätt att lösa in fastigheter, mark och andra utrymmen, ordnandet och underhållet av allmänna platser, och fastighetsägares skyldighet att betala för gatukostnader m.m. Kapitlet innehåller även bestämmelser om s.k. exploateringsavtal. (6 kap. 1 § PBL).

Lov och anmälan

I 2 kap. PBL regleras vilka allmänna och enskilda intressen som ska beaktas. I 8 kap. återfinns kraven på byggnadsverk, tomter och allmänna platser.

För att säkerställa att kraven efterlevs krävs att vissa åtgärder förprövas, antingen genom lov eller anmälan (9 kap. PBL och 6 kap. PBF). Enligt PBL krävs tillstånd (bygglov, rivningslov respektive marklov) för vissa byggnads-, rivnings- och markarbeten. I fråga om vissa åtgärder gäller i stället krav på anmälan till byggnadsnämnden.

En närmare beskrivning av lov- och anmälningsplikten finns i kapitel 4. Förutsättningar för att få lov beskrivs i kapitel 5.

Kontroll, tillsyn och överklagande

I fråga om de s.k. tekniska egenskapskraven (8 kap. 4–7 § PBL) sker kontrollen i huvudsak enligt bestämmelserna i 10 kap. PBL, innebärande bl.a. att det krävs ett startbesked innan en åtgärd får påbörjas och ett slutbesked innan byggnadsverket får tas i bruk. Det finns också en möjlighet för det allmänna att genom tillsyn och påföljder ingripa i efterhand mot en åtgärd genom förbud, handräckning, föreläggande och byggsanktionsavgift enligt 11 kap. PBL. Slutligen finns i 13 kap. PBL bestämmelser om överklagande av beslut enligt PBL.

3.3.2 Plan- och byggförordningen

PBF kompletterar PBL och innehåller bestämmelser om bl.a. definitioner, planer och områdesbestämmelser, krav på byggnadsverk, lov och anmälan, tillsyn, byggsanktionsavgifter och bemyndiganden.

3.3.3 Boverkets föreskrifter

Boverkets bemyndigande att meddela föreskrifter framgår av 10 kap. PBF. Här kan nämnas t.ex. Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan (jfr även Boverkets allmänna råd [2020:6] om redovisning av reglering i detaljplan) och Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning.

I BBR, finns vidare ett stort antal föreskrifter och allmänna råd till PBL och PBF. Föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet hos bärande konstruktioner finns vidare i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

3.3.4 Miljöbalken

Balkens disposition och syfte m.m.

Miljöbalken (MB) omfattar 33 kapitel och är indelad i sju avdelningar. I balken regleras bl.a. allmänna hänsynsregler (2 kap.), bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden (3–4 kap.), miljökvalitetsnormer (5 kap.), miljöbedömningar (6 kap.), områdesskydd (7 kap.), miljöfarlig verksamhet (9 kap.), vattenverksamhet (11 kap.) och avfall (15 kap.).

Ett antal förordningar har utfärdats med stöd av bemyndiganden miljöbalken, t.ex. förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH), förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter och miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Enligt portalparagrafen (1 kap. 1 § första stycket MB) syftar balkens bestämmelser till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan, värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, den biologiska mångfalden bevaras, mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Allmänt om förhållandet mellan PBL och miljöbalken

Miljöbalkens tillämpningsområde är mycket vidsträckt. Som huvudregel är bestämmelserna parallellt tillämpliga med dem i PBL, såvida inte det i PBL anges att de är direkt tillämpliga (se t.ex. 2 kap. 2 § PBL). De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är t.ex. inte direkt tillämpliga vid prövning av ärenden enligt PBL. Skälet har angetts vara bl.a. att PBL redan har eget ett väl utvecklat system med hänsynstagande till miljö- och hälsoaspekter vid de avvägningar mellan

motstående intressen som ska göras i ett plan- eller lovärende.⁴⁷ Samtidigt finns det nära samband mellan lagstiftningarna, så nära att det vid balkens tillkomst diskuterades om bestämmelserna i PBL borde arbetas in i balken.⁴⁸

Även om PBL och miljöbalken således gäller parallellt har planbeslut i viss utsträckning rättsverkan även vid prövning enligt balken (se t.ex. 2 kap. 6 § tredje stycket och 7 kap. 8 § MB). Även lovbeslut enligt PBL kan få rättsverkningar vid prövning enligt miljöbalken (se 26 kap. 9 a § MB).

Det kan också nämnas att det i PBL, utöver den allmänna samordningsbestämmelsen i 2 kap. 11 §, finns bestämmelser om samordning av handläggningen av vissa ärenden med vissa ärenden som ska prövas enligt miljöbalken (9 kap. 24 § PBL).

Hushållningsbestämmelserna och riksintresseområden

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är direkt tillämpliga enligt PBL (2 kap. 2 § PBL). Exempel på områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken är områden av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet (3 kap. 6 § MB) eller områden av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § MB). I 4 kap. miljöbalken finns vissa geografiskt utpekade riksintesseområden.

Uppgifter om vilka områden som bedöms vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken ska lämnas av respektive ansvarig sektorsmyndighet enligt bestämmelserna i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

I sammanhanget bör det nämnas att den myndighet som handlägger ett mål eller ärende enligt miljöbalken ska se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet (3 kap. 11 § MB). Samtidigt ska kommunen i översiktsplanen redovisa riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (3 kap. 4 § PBL). Staten genom länsstyrelsen har vidare ett särskilt ansvar för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses (se t.ex. 3 kap. 10 §, 5 kap. 14 § och 11 kap. 10 § PBL).

⁴⁷ Se prop. 1997/98:90 s. 157.

⁴⁸ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 185.

Miljö kvalitetsnormer

Regeringen – eller i vissa fall en myndighet – får enligt 5 kap. 1 § miljöbalken för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljö kvalitetsnormer). Sådana föreskrifter har meddelats t.ex. genom luftkvalitetsförordningen (2010:477).

Av 2 kap. 10 § PBL framgår att vid planläggning och i andra ärenden enligt PBL ska miljö kvalitetsnormerna följas.

Miljöbedömningar

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekter vid planering av och beslut om planer och program (strategiska miljöbedömningar) och verksamheter och åtgärder (specifika miljöbedömningar).

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas (6 kap. 1 § MB). Ytterligare bestämmelser finns i miljöbedömningsförordningen.

6 kap. miljöbalken är i vissa delar och under vissa förutsättningar direkt tillämpligt i planärenden enligt PBL (4 kap. 34 och 35 §§, även 33 b § PBL).

Strandskydd och andra områdesskydd

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd av områden, t.ex. om Natura 2000, naturreservat och strandskydd.

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § MB). Strandskyddet omfattar enligt 7 kap. 14 § miljöbalken land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter

från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet och under vissa förutsättningar besluta att upphäva strandskyddet i ett område (7 kap. 18 § MB). Bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan finns i 4 kap. 17 § PBL. Länsstyrelsen kan upphäva en detaljplan om strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser (11 kap. 10 och 11 §§ PBL).

Inom ett strandskyddsområde får som huvudregel bl.a. inte nya byggnader uppföras (7 kap. 15 § MB). Länsstyrelsen respektive kommunen kan dock om det finns särskilda skäl i ett enskilt fall ge s.k. strandskyddsdispens (7 kap. 18 a och b §§ MB). Vad som utgör särskilda skäl regleras i 7 kap. 18 c–e §§ miljöbalken. Av betydelse kan bl.a. vara om fråga är om ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. En översiktsplan enligt PBL ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område (7 kap. 18 e § MB).⁴⁹

Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bestämmelserna gäller parallellt med bestämmelserna om olägenhet för människors hälsa i PBL och PBF.

Med stöd av bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter har regeringen beslutat miljöprövningsförordningen (2013:251, MPF). Förordningen innehåller bestämmelser om vilka verksamheter och åtgärder som ska vara tillstånds- respektive anmälningspliktiga. Indelningen utgår från vissa storlekar, exempelvis ett visst antal djur, ett visst antal kvadratmeter, kubikmeter eller ett visst antal ton. Anmälan eller tillstånd krävs bl.a. för djurhållning, malmbrytning, slakterier, livsmedel, rökeri, maltdrycker, garverier, sågverk, lagring av timmer, kemiska produkter, sprängämnen, cementugnar, skeppsvarv, lagring av olja och gas, biogasanläggning, kärnkraftsreaktor, vindkraftverk, värmepump, fordonsservice och drivmedelshantering, hamnar, flygplatser, tankrengöring, rening av avloppsvatten, avfallsanläggning, samt skjutbanor och motorbanor. Vilka verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på tillstånd

⁴⁹ Utredningen om översyn av strandskyddet har i december 2020 överlämnat sitt betänkande *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78), i vilket föreslås flera ändringar av den nuvarande strandskyddsregleringen.

eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen är intressant i ett lovperspektiv, bl.a. då åtgärder som omfattas av tillstånd i vissa fall inte omfattas av krav på lov (jfr 6 kap. 2 § första stycket 2 PBF).

Med stöd av 9 kap. miljöbalken har regeringen också beslutat förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. I förordningen finns bestämmelser om riktvärden för buller utomhus för spårtrafik, vägar och flygplatser vid bostadsbyggnader. Förordningen innehåller även bestämmelser när det gäller beräkning av bullervärden vid bostadsbyggnader. Bestämmelserna ska i första hand tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked vid bedömning av om kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa enligt 2 kap. 6 a § PBL är uppfyllt.

Vidare bör förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd nämnas, vilken reglerar bl.a. tillståndsplikt för viss miljöfarlig verksamhet samt innehåller vissa särskilda bestämmelser till skydd mot olägenheter för människors hälsa.

Anmälan för samråd vid ändring av naturmiljön

Av 12 kap. 6 § miljöbalken framgår att kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel. Samrådsplikt kan uppkomma t.ex. vid anläggande av vissa solenergianläggningar.

3.3.5 Övriga angränsande regleringar

I detta avsnitt finns en kortfattad beskrivning av vissa specialförfattningar vilka som huvudregel gäller parallellt med PBL och som i förekommande fall syftar till att säkerställa vissa av de intressen som även PBL reglerar. I vissa fall är tillståndsplikten eller motsvarande dock beroende av om åtgärden i fråga även omfattas av krav på lov eller inte och om åtgärden avses vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Redovisningen är inte uttömmande, utan vi har valt ut de författningar som vi funnit mest angelägna att beskriva utifrån vårt utredningsuppdrag. Författningarna är inte redovisade i

kronologisk ordning. I stället redovisas de samlat utifrån sakområde, exempelvis har vi redovisat de författningar som finns på det fastighetsrättsliga området samlat.

Kulturmiljölagen

Kulturmiljölagen (1988:950, KML) innehåller bestämmelser som syftar till att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer (1 kap. 1 § KML). I lagen finns bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen, om utförelse och återlämnande av kulturföremål samt om militär användning av kulturegendom. I lagen anges också uttryckligen att bestämmelser om kulturmiljön också finns i bl.a. PBL och miljöbalken.

En byggnad som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde får förklaras för *byggnadsminne* av länsstyrelsen. Bestämmelserna om byggnadsminnen får också tillämpas på parker, trädgårdar eller andra anläggningar (3 kap. 1 § KML). Inte bara enskild värdefull byggnad kan byggnadsminnesförklaras, utan även andra byggnader, om de ingår i ett bebyggelseområde av samma värde.⁵⁰ Som exempel på anläggningar kan nämnas bryggor, murar, vallgravar, kvarnar, sågar och broar.⁵¹

Genom skyddsbestämmelser ska anges på vilket sätt byggnaden ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Föreskrifterna får också innehålla bestämmelser om att ett område kring byggnaden ska hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas. Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna (3 kap. 2 och 14 §§ KML).

Statliga byggnadsminnen regleras på ett motsvarande sätt i förordningen (2013:558) om statliga byggnadsminnen.

Kvalifikationskravet för byggnadsminnesförklaring anses sträcka sig längre än det som följer av 8 kap. 13 § PBL. Båda regleringar kan dock vara parallellt tillämpliga på samma byggnadsverk. I förarbetena

⁵⁰ Se prop. 1987/88:104 s. 49.

⁵¹ Se prop. 1987/88:104 s. 86, även SOU 1996:128 s. 95.

uttalas att det är viktigt med samordning stat och kommun emellan vad gäller bevarandefrågor.⁵²

Avslutningsvis bör nämnas att kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser är skyddade enligt 4 kap. kulturmiljölagen. Kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas (4 kap. 2 § KML). Av 4 kap. 3 § kulturmiljölagen framgår bl.a. att kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen.

Begravningslagen

Begravningslagen (1990:1144, BL) innehåller bestämmelser om bl.a. begravningsplatser, krematorier, gravsättning och gravrätt.

Begravningsplatser definieras som områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ändamål, främst kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar. Grav-anordningar definieras som gravvårdar och andra gravöverbyggnader, stenramar, staket eller andra liknande anordningar på en gravplats (1 kap. 1 § BL). Av 2 kap. 14 § begravningslagen framgår att en begravningsplats får överlätas eller användas för annat än det avsedda ändamålet bara efter länsstyrelsens tillstånd. Även för nedläggning helt eller delvis av en begravningsplats krävs länsstyrelsens tillstånd.

Väglagen och lagen om byggande av järnväg

I väglagen (1971:948, VägL) regleras allmänna vägar i fråga om bl.a. väghållningsansvaret för det allmänna vägnätet, byggande av allmän väg, drift av väg samt intrångsersättning till markägare.

I lagen (1995:1649, LBJ) om byggande av järnväg regleras bl.a. planering och byggande av järnvägar samt rätten att få mark inlöst.

Den som avser att bygga en allmän väg respektive järnväg ska upprätta en vägplan respektive järnvägsplan (14 a § VägL och 2 kap. 1 § LBJ). Förfarandet för att ta fram vägplan och järnvägsplan är i

⁵² Se prop. 1985/86:1 s. 447 f.

vissa delar samordnat med bestämmelserna om framtagandet av detaljplaner i PBL (se t.ex. 5 kap. 7 a § PBL, 15 b, 16 c och 17 §§ VägL samt 2 kap. 6, 11 och 12 §§ LBJ). Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg eller järnväg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna men om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras (14 § VägL och 1 kap. 5 § LBJ).

Vad som föreskrivs om järnväg i lagen om byggande av järnväg tillämpas också på tunnelbana och spårväg. Om en tunnelbana eller en spårväg byggs med stöd av en detaljplan enligt PBL behöver dock bestämmelserna i lagen om byggande av järnväg inte tillämpas (1 kap. 1 § andra stycket LBJ).

Enligt väglagen krävs väghållningsmyndighetens tillstånd för att uppföra byggnader m.m. inom ett vägområde (43 och 44 §§ VägL). Intill ett vägområde krävs i stället länsstyrelsens tillstånd för att uppföra byggnader, göra tillbyggnader eller utföra andra anläggningar eller vidta andra sådana åtgärder som kan vara till olägenhet för vägens bestånd, drift eller brukande (45 § första stycket 1 VägL). Ytterligare bestämmelser om tillståndspflicht finns i 46–48 §§ väglagen. Tillståndspflicht gäller dock inte i förekommande fall inom områden med detaljplan och inte heller i fråga om åtgärder för vilka bygglov krävs, då alltså en prövning i stället sker enligt bestämmelserna i PBL.⁵³

På den järnvägsmark som anges i en fastställd järnvägsplan får inte utan tillstånd av Trafikverket uppföras byggnader, göras tillbyggnader, utföras andra anläggningar eller vidtas andra åtgärder som väsentligt kan försvåra området användning för järnvägsändamål (3 kap. 2 § LBJ). Generellt bör ny bebyggelse inte tillåtas inom ett område om 30 meter från järnvägen (räknat från järnvägsspåret mitt på närmaste spår).⁵⁴

Enligt 6 kap. 1 § 2, 7 och 10 PBF krävs det bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra upplag och materialgårdar, murar och plank samt transformatorstationer. En vägplan eller järnvägsplan kan dock under vissa förutsättningar reglera undantag från krav på bygglov för dessa anläggningar (16 a § VägL, 2 kap. 9 § LBJ samt 6 kap. 2 § första stycket 4 PBF).

⁵³ Se prop. 1985/86:118 s. 33.

⁵⁴ Se Trafikverkets rapport *Transportsystemet i samhällsplaneringen – Trafikverkets underlag för tillämpning av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen* (Rapport 2016:148) s. 101 och 115. Jfr även 9 kap. 4 a § PBL.

Lagen om allmänna vattentjänster

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön (1 §).

I lagen regleras bl.a. kommunens skyldighet att ordna vattentjänster, en allmän va-anläggnings verksamhetsområde, fastighetsägares rätt att använda en allmän va-anläggning, skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster, avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas, skadeståndsansvar m.m.

Avgifter enligt lagen ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist (31 §).

Ordningslagen

Ordningslagen (1993:1617) innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter, dels i viss kollektiv persontrafik, dels vid vissa idrottsarrangemang.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser. Tillstånd att anordna offentlig tillställning krävs som huvudregel även i annat fall, om det är fråga om offentliga danstillställningar, tivolinöjen, marknader eller liknande nöjeställningar eller tävlingar eller uppvisningar i motorsport eller flygning (2 kap. 4 §).

Den som avser att inom ett område som redovisas i detaljplan anordna en sådan allmän sammankomst utomhus eller offentlig tillställning som det inte krävs tillstånd för enligt 4 §, ska i stället anmäla detta. Anmälningsskyldighet gäller också som huvudregel och under vissa förutsättningar för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom ett område som redovisas i detaljplan och för en offentlig tillställning som anordnas utomhus utom detaljplanelagt område (2 kap. 5 §).

I 3 kap. 1 § ordningsslagen anges vidare att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som

platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Det kan t.ex. handla om upplag, uppställning av byggbodas, kiosker, uteserveringar och skyltar. Innan Polismyndigheten ger ett sådant tillstånd ska den inhämta yttrande från kommunen och om kommunen avstyrker får tillstånd inte ges (3 kap. 2 §).⁵⁵

Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

I lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning regleras dels ansvaret för gatuhållning, snöröjning m.m., dels vissa frågor om skyltning. Lagen kompletterar därmed bestämmelserna i PBL om underhåll av allmänna platser (6 kap. 21 § PBL) och bestämmelserna i PBL och PBF om skyltar och ljusanordningar (t.ex. 2 kap. 6 och 9 §§ samt 8 kap. 3 § PBL och 1 kap. 7 b §, 3 kap. 3 § och 6 kap. 3–4 a §§ PBF).

I lagen regleras bl.a. tillståndsplikt för skyltar. Bestämmelserna gäller dock inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte omfattas av krav på bygglov efter beslut enligt 9 kap. 7 § första stycket PBL.

Lagen om skyddsrum

I lagen (2006:545) om skyddsrum finns bestämmelser om hur skyddsrum ska byggas, utrustas och underhållas (jfr även förordningen [2006:638] om skyddsrum). I lagen finns också bestämmelser om ersättning.

Av 3 kap. 3 § framgår att den som inom ett område där skyddsrum ska byggas avser att utföra sådana byggåtgärder som omfattas av krav på bygglov enligt PBL och som omfattas av krav på anmälan ska underrätta Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om sin avsikt. I 5 § samma kapitel anges vidare att vid ett tekniskt samråd enligt 10 kap. PBL ska en genomgång göras av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att ett skydds-

⁵⁵ Jfr även SKR, *På rätt plats – handbok om upplåtelse av offentliga platser* (februari 2020).

rum ska kunna antas komma att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 § denna lag.

Lagen om skydd mot olyckor

Lagen om skydd mot olyckor (2003:778) innehåller bestämmelser om bl.a. enskildas och kommunens skyldigheter, om kommunal och statlig räddningstjänst samt om tillsyn och ersättning. Bestämmelserna i lagen syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §).

Exempelvis framgår av 2 kap. 2 § att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning ska hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

I 4 § samma kapitel anges att vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador.

För att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön, ska kommunen vidare tillse att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder (3 kap. 1 §).

Av 5 kap. 2 § framgår bl.a. att kommunen får meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas.

Lagen om skydd mot olyckor och PBL är tillämpliga parallellt. Detta innebär att en åtgärd – som har beviljats bygglov och bedömts uppfylla PBL:s krav såvitt gäller brandskydd – ändå kan bli föremål för ytterligare krav enligt lagen om skydd mot olyckor.⁵⁶

⁵⁶ Se prop. 2002/03:119 s. 52 och s. 119 samt RÅ 1982 2:5.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor innehåller bestämmelser om hantering, överföring, import och export av brandfarliga och explosiva varor och sådana förberedande och efterföljande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion. Lagens syfte är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med varorna (1 §).

Av 10 § framgår att byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor ska vara inrättade på ett betryggande sätt med hänsyn till brand- och explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. De ska också vara placerade så att motsvarande krav uppfylls i förhållande till omgivningen. Detta gäller också områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar.

I 16 § anges att den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det.

Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor prövas av kommunen respektive av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (17 §).

Jordabalken

Jordabalken, JB, reglerar fast egendom (1–18 kap. JB) och inskrivningsväsendet (19–24 kap. JB). I 3 kap. regleras rättsförhållanden mellan grannar; bl.a. anges att var och en ska vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom ta skäligen hänsyn till omgivningen (3 kap. 1 § JB). Även om grannelagsrättsliga tvister normalt prövas enligt bestämmelserna i främst 32 kap. miljöbalken – och i förekommande fall enligt skadeståndslagen – kan vissa paralleller materiellt sett dras till PBL:s reglering om att omgivningen inte får utsättas för betydande olägenheter (2 kap. 9 § PBL). Detsamma gäller exempelvis regleringen i PBL om att en tomt ska hållas i vårdat skick (8 kap. 15 § PBL).⁵⁷

⁵⁷ Se även MÖD 2017:55.

I jordabalken regleras dessutom olika former av nyttjanderätter som t.ex. arrende (8–11 kap. JB) och tomträtt (13 kap. JB) samt servitut (7 och 14 kap. JB).

Avslutningsvis kan nämnas att PBL också innehåller en uttrycklig hänvisning till 4 kap. 12 § jordabalken avseende rätt i vissa fall till avdrag på köpeskilling eller hävning av köp (11 kap. 64 § PBL).

Fastighetsbildningslagen m.fl.

Fastighetsbildningslagen (1970:988, FBL) innehåller bestämmelser om fastighetsbildning. Fastighetsbildning är en åtgärd som innebär att en fastighetsindelning ändras; ett servitut bildas, ändras eller upphävs eller en byggnad eller annan anläggning som hör till en fastighet överförs till en annan fastighet (1 kap. 1 § FBL).

Av fastighetsbildningslagen framgår också att fastighetsbildning sker såsom fastighetsreglering, om den avser ombildning av fastigheter, och såsom avstyckning, klyvning eller sammanläggning, om den avser nybildning av fastighet. Fråga om fastighetsbildning prövas vid förrättning av lantmäterimyndighet 2 kap. 1 och 2 §§ FBL).

Fastighetsbildningslagen och PBL gäller parallellt men tangerar varandra, inte minst när det gäller genomförandet av detaljplaner (6 kap. PBL). Även i PBL:s bestämmelser om godtagbara planavvikelser finns hänvisningar till fastighetsbildningslagen (9 kap. 30 § första stycket 1 b PBL). Samtidigt anges i fastighetsbildningslagen att fastighetsbildning som huvudregel inte får ske i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser (3 kap. 2 § FBL). I sammanhanget bör nämnas enligt bestämmelsen i fastighetsbildningslagen får mindre avvikelser dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Utrymmet för godtagbara planavvikelser enligt fastighetsbildningslagen är således väsentlig mindre än det i PBL (9 kap. 31 b–e §§ PBL).

Vidare bör nämnas att enligt 3 kap. 3 § FBL får inom område som inte omfattas av detaljplan fastighetsbildning inte ske, om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området (3 kap. 3 § FBL). Även i t.ex. 5 och 7 kap. fastighetsbildningslagen finns flera bestämmelser som hänvisar till bestämmelser i PBL (se t.ex. 5 kap. 4 a och 8 a §§ och 7 kap. 1 § tredje stycket FBL).

Det finns i fastighetsbildningslagen inte någon möjlighet att på samma sätt som i PBL (9 kap. 17 och 18 §§ PBL) ansöka om förhandsbesked (jfr dock 4 kap. 26 § FBL). När lantmäterimyndigheten utreder förutsättningarna för en fastighetsbildning, ska myndigheten dock normalt samråda med byggnadsnämnden (4 kap. 25 § FBL). Lantmäterimyndighetens beslut ska dessutom innehålla uttalanden i frågor som har ett omedelbart samband med fastighetsbildningen (25 a § samma kapitel).

Avslutningsvis kan nämnas att det i PBL också finns vissa bestämmelser om vilandeförklaring av mål om inlösen, om det samtidigt pågår ett ärende om fastighetsbildning i (15 kap. 3 § PBL).

Liksom i fastighetsbildningslagen, finns i ledningsrättslagen (1973:1144, LL) och anläggningslagen (1973:1149, AL) bestämmelser som hänvisar till PBL. Exempelvis får ledningsrätt inte upplåtas i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser (8 § LL) och gemensamhetsanläggning inte inrättas i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser (9 § AL).

Även i expropriationslagen (1972:719) finns flera bestämmelser med koppling till PBL. Exempelvis får kommunen under vissa förutsättningar besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän en fråga om expropriationstillstånd har avgjorts (9 kap. 28 § PBL). Vidare ska – om kommunen använder sig av sin rätt till inlösen enligt 6 kap. PBL – ersättningen bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen. Även i 14 kap. PBL finns bestämmelser om ersättning som hänvisar till expropriationslagen (14 kap. 23 § PBL) och om att expropriationslagens processuella bestämmelser i viss utsträckning ska tillämpas i vissa mål enligt PBL (15 kap. 1 § PBL).

Skyddslagen

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, vissa terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån (1 §). Lagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet (2 §).

För att tillgodose behovet av skydd kan det beslutas att något ska vara skyddsobjekt (3 §). Skyddsobjekt kan vara t.ex. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen. Det kan även handla om byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för fredstida krishantering eller försörjning med energi, vatten, livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap (4 §). Skyddsobjekt kan också vara bl.a. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut (5 §).

Ett beslut om skyddsobjekt innebär som huvudregel att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 §).

Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (1 kap. 1 §). I lagen finns också bestämmelser som gäller den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet och om internationell samverkan på säkerhetsskyddsområdet.

Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 §).⁵⁸

⁵⁸ Jfr även lagrådsremissen *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* (2021-03-18), i vilken föreslås ändringar i bl.a. säkerhetsskyddslagen.

Luftfartsförordningen

Med stöd bl.a. av bemyndigande i luftfartslagen (2010:500), har regeringen utfärdat luftfartsförordningen (2010:770). I förordningen regleras att den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnadsarbeten ska minst fyra veckor innan arbetena påbörjas göra en anmälan till Försvarmakten om arbetena avser uppförande eller tillbyggnad av en byggnad eller annan anläggning (6 kap. 25 §). Detta gäller om byggnadens eller anläggningens sammanlagda höjd kommer att överstiga 45 meter när arbetet ska utföras inom sammanhållen bebyggelse eller 20 meter när arbetena ska utföras inom annat område.

Ytterligare några regleringar

Avslutningsvis kan nämnas att det finns ytterligare ett antal författningar som – t.ex. med en tillståndsplikt eller motsvarande – reglerar åtgärder eller verksamheter som tangerar dem som omfattas av PBL. Här kan nämnas bl.a. lagen (1966:742) om hotell- och pensionatsrörelse, strålskyddslagen (2018:396), alkohollagen (2010:1662) och livsmedelslagen (2006:804).

Även lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag bör nämnas, vilken syftar till att genom bidrag till anpassning av bostäder ge personer med funktionsnedsättning möjlighet till ett självständigt liv i eget boende (1 §). I 8 § anges vidare att bostadsanpassningsbidrag som huvudregel inte lämnas om de sökta åtgärderna behöver utföras t.ex. på grund av byggnadstekniska brister, eftersatt underhåll, avsaknad av eller avsevärda brister i grundläggande bostadsfunktioner, eller avvikelser från bygglagstiftningens krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (jfr bl.a. 8 kap. 1 och 4 §§ PBL).

3.3.6 Europarätt m.m.

Nedan följer en mycket kortfattad beskrivning av viss internationell rätt som vi funnit angelägen att nämna med anledning av vårt utredningsuppdrag. I förekommande fall finns fördjupande beskrivningar i främst kapitel 6 och 7.

Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och konventionens samtliga ändring- och tilläggsprotokoll (utom tilläggsprotokollen 12 och 16) har ratificerats av Sverige.⁵⁹

Konventionen gäller ändringar och tillägg som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Enligt artikel 6.1 Europakonventionen ska var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse för brott vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats genom lag.

Enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till konventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelserna inskränker dock inte ett lands rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter, andra pålagor eller böter och viten.⁶⁰

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) har samma rättsliga status som fördragen. Av EU-domstolens praxis framgår att detta innebär att de grundläggande rättigheterna i rättsstadgan måste iakttas inte bara vid tillämpning av genomförandelagstiftning utan så snart nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.⁶¹

I artikel 17.1 anges att var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamen-

⁵⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 43.

⁶⁰ Se SOU 2019:9 s. 44.

⁶¹ Se prop. 2016/17:180 s. 43 f.

tera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Av artikel 47 framgår bl.a. att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel. Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.⁶²

Övrig unionsrätt

Inom EU-rätten finns det två direktiv om miljöbedömningar. Det är dels det s.k. MKB-direktivet, dels det s.k. SMB-direktivet⁶³. Bestämmelser med krav som rör allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer och program finns också i det s.k. Miljöinformationsdirektivet⁶⁴. Utöver dessa direktiv finns det också krav på miljökonsekvensbeskrivningar och miljörapporter i konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (den s.k. Esbokonventionen⁶⁵, SÖ 1992:1) samt i protokollet till konventionen (SÖ 2006:24).⁶⁶

Århuskonventionen

Sverige är sedan 2005 part till Århuskonventionen (Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor). Även EU har anslutit sig till Århuskonventionen. Århuskonventionens övergripande syfte är att allmänheten ska ha rätt att få tillgång till information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning

⁶² Se SOU 2019:9 s. 44.

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan.

⁶⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

⁶⁵ Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.

⁶⁶ Se Ds 2020:19 s. 55 och prop. 2020/21:174 s. 21 ff.

rörande miljöfrågor. Århuskonventionen föreskriver också en skyldighet för parterna att garantera att allmänheten ges en sådan rätt. Med allmänhet avses enligt artikel 2.4 både fysiska och juridiska personer samt miljöorganisationer. Vissa av kraven gäller endast den berörda allmänhetens rätt och med begreppet avses enligt artikel 2.5 den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Sådana icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses enligt samma artikel ha ett sådant intresse (se avsnitt 6.11.5).

3.4 Internationell jämförelse

I detta avsnitt gör vi en internationell jämförelse och beskriver plan- och byggregelverket i tre nordeuropeiska länder. I beskrivningen fokuserar vi på ländernas reglering av de frågor som omfattas av våra utredningsdirektiv, oavsett regleringsnivå i respektive land. Syftet med den internationella utblicken är dels att sätta den svenska regleringen i en större kontext, dels att få kunskap om olika sätt att reglera dessa frågor.

Vi har valt att beskriva regelverken i Norge, Finland och Tyskland. Norge och Finland har vi valt med tanke på ländernas närhet till och likhet med Sverige. Tyskland har vi valt då landets regelverk, i den svenska bostadspolitiken, ofta framhålls som effektivt och som en god förebild. Beskrivningen av ländernas regelverk har sin utgångspunkt dels i svar på den enkät som vi har skickat till de aktuella länderna, dels utifrån vad som går att utläsa om regelverken på respektive lands officiella webbplatser. Översättningarna från originalspråk till svenska är ”fria” och gjorda i utredningen; beskrivningen av det finska regelverket utgår dock från lagens svenska version. Enkäten omfattar elva frågor avseende ländernas regelverk, exempelvis vilka åtgärder som alltid kräver tillstånd, eventuella undantag från krav på tillstånd, förutsättningar för att få tillstånd och genomförandet av viss EU-rätt.

Vi avslutar kapitlet med en sammanfattande analys av skillnader och likheter mellan de andra ländernas regelverk och det svenska. Med hänsyn till vår förhållandevis begränsade utredningstid har vi inte haft möjlighet att fördjupa analysen beträffande den praktiska tillämpningen i de olika länderna.

3.4.1 Norge

Den norska *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (*plan- og bygningsloven*, här förkortad NPBL)⁶⁷ från 2008 bestämmer hur marken ska användas och regleras. Av lagen framgår att reglerna om behandling av byggnadsärenden ska säkerställa ett korrekt genomförande och kontroll av byggnadsarbeten. Lagen ställer vissa materiella krav på byggnader och utgör grunden för de tekniska föreskrifter för byggnader som innehåller ytterligare krav. Lagen är indelad i 6 delar med totalt 35 kapitel och 229 paragrafer. Del 1 innehåller allmänna bestämmelser om bl.a. lagens syfte och tillämpningsområde. Del 2 innehåller bestämmelser om plan. Planläggning förekommer både på nationell, regional och kommunal nivå. Del 3 innehåller bestämmelser om genomförande, t.ex. om inlösen och expropriation. Del 4 innehåller bestämmelser om byggnadsfrågor, bl.a. om skyldighet att söka tillstånd för vissa åtgärder, krav på innehåll i ansökningar och tillsyn. Del 5 innehåller bestämmelser om verkställighet och avgift. Del 6 innehåller slutbestämmelser om bl.a. ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Definitioner av vissa termer återfinns på föreskriftsnivå.⁶⁸ Departementet har till detta också gett ut en vägledning till beräkningsregler.⁶⁹

Enligt det norska departement som ansvarar för byggregelverket⁷⁰ är huvudskälet för undantag i reglerna att göra det lättare för privatpersoner att bygga vissa åtgärder som inte är särskilt viktiga för samhället och för att bespara kommunerna från onödig resursanvändning.

Tillståndsplikt

Lagens del 4 om byggnadsfrågor innehåller en inledande paragraf som i 13 punkter räknar upp de åtgärder som omfattas av bestämmelserna i avsnittet. Det handlar om åtgärder som att uppföra, bygga till, bygga på eller underbygga en byggnad samt placera en byggnad, en konstruktion eller en anläggning. Men också väsentlig ändring, väsentlig reparation, fasadändring, ändrad användning, rivning, in-

⁶⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>, hämtad 2021-03-18.

⁶⁸ https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840/KAPITTEL_6#§6-1, hämtad 2020-08-01.

⁶⁹ https://dibk.no/globalassets/byggeregler/h-2300_grad_av_utnyttning.pdf, hämtad 2020-08-01.

⁷⁰ Enkät svar fråga 5, s. 3.

hägnad mot väg, placering av skyltar och reklam, väsentliga ingrepp i terrängen och anläggning av väg, parkeringsplats eller landningsplats (§ 20-1 NPBL).

I efterföljande paragrafer finns bestämmelser om vilka av ovan angivna åtgärder som omfattas av *søknadsplikt* (jfr tillståndsplikt), i vilka situationer undantag kan göras, när dispens krävs etc. Innehållet i lagens bestämmelser är sedan preciserat i bestämmelser i *forskrift om byggesak* (*byggesaksforskriften*, här förkortad NBSF).⁷¹ För vissa åtgärder krävs, enligt lagen, att den sökande är ett *ansvarigt* företag (§ 20-3 och § 23-1 NPBL).

Åtgärder som är helt tillståndsbefriade är exempelvis friliggande byggnad som uppförs på bebyggd egendom och som inte ska användas för bostadsändamål (§ 20-5 NPBL). Av byggesaksforskriften framgår att sådan byggnad ska uppgå till maximalt 50 kvadratmeter bruksareal eller bebyggd areal, inte överskrida en *mønehøyde* (jfr takåshöjd) på 4,0 meter eller 3,0 meter *gesimshøyde* (jfr takfotshöjd). Höjden räknas från färdigplanerad genomsnittsnivå runt byggnaden. Byggnaden får byggas i en våning och får inte förses med källare. Byggnaden behöver placeras minst 1,0 meter från gräns eller från annan byggnad på tomten, och får inte placeras över ledningar i marken (§ 4-1 NBSF).

Inte heller för mindre, fritt liggande byggnadsverk knutna till drift av jordbruk, skogsbruk eller rennäring krävs tillstånd. Undantagna från krav på tillstånd är också mindre åtgärder i befintliga byggnader, mindre åtgärder utomhus, fasadändringar som inte innebär att byggnadens karaktär ändras och andra mindre åtgärder som kommunen finner skäl att befria från krav på tillstånd (§ 20-5 NPBL).

Av NBSF framgår att även ett antal mindre åtgärder utomhus är undantagna från krav på tillstånd (§ 4-1 NBSF), exempelvis *levegg* (*skjermvegg*) (jfr plank) med en maximal höjd av 1,8 meter och en längd av maximalt 10,0 meter. Plank kan vara fristående eller sammanbyggt med byggnad och behöver ha ett avstånd till gräns på minst 1,0 meter. För plank vid tomtgräns gäller i stället en längd på maximalt 5 meter. För stödmur gäller att mindre sådan på en höjd om maximalt 1 meter och med ett avstånd på minst 1 meter från gräns till granne får uppföras utan tillstånd. Om stödmur placeras på ett avstånd om minst 4 meter från gräns får höjden uppgå till

⁷¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488>, hämtad 2020-08-01.

1,5 meter utan tillstånd. Även skyltar och reklam upp till 3 kvadratmeter är undantagna från krav på tillstånd.

Byggnader, konstruktioner eller anläggningar i direkt anslutning till tomt med bygg- eller anläggningsarbeten samt husvagn och vinterupplag av fritidsbåtar på bostads- och fritidsfastigheter är också undantagna från krav på tillstånd, liksom nödvändiga åtgärder efter akuta händelser som brand, naturskador, olyckor eller liknande (§ 4-2 och 4-4 NBSF).

Tillstånd behövs inte heller för åtgärder som prövas enligt andra lagar (§ 20-6 NPBL). Exempel på sådana åtgärder är allmänna vägar, anläggningar för elektrisk energi och vattenkraftverk (§ 4-3 NBSF).

Tillstånd behövs inte heller för åtgärder och objekt som behöver vara sekretessbelagda enligt *sikkerhetsloven*. I stället åvilar det då *Forssvaret* eller annat ansvarigt departement att se till att kraven i lagen uppfylls (§ 20-7 och 20-8 NPBL).

Kommunen kan i kommuneplanbestemmelser kräva särskilt tillstånd för ändrad användning och rivning (§ 31-6 NPBL).

Aktuella ändringar

I skrivande stund har förändringar i det norska regelverket precis beslutats och trätt i kraft (den 1 maj 2021). Syftet med förändringarna är att förtydliga regelverket och minska antalet åtgärder som ska omfattas av krav på tillstånd. Tanken är att det ska bli enklare att få bygga på sin egen fastighet utan att behöva söka tillstånd. En åtgärd som kommer att få utföras utan krav på tillstånd är att bygga en tillbyggnad på upp till 15 kvadratmeter, även för bostadsändamål. Även altaner kommer att undantas från krav på tillstånd. I utredningsförslaget ingick att altanerna inte skulle behöva ingå vid beräkningen av den totala tillåtna utnyttjandegraden. Detta undantag från beräkningen av bebyggd areal fick dock kritik av remissinstanserna, bland annat för att bidra till att undergräva plansystemet och det kommunala självstyret, och genomfördes inte.

Förutsättningar för tillstånd

I byggnadstillståndet tar kommunen ställning till åtgärdens placering vissa utformningskrav, vissa tekniska krav, väg-, vatten och avloppslosning m.m. Grundförutsättningen för att få tillstånd är att åtgärden

inte strider mot kommuneplanen eller reguleringsplanen/detaljplanen och bestämmelserna i lagen. I annat fall behöver *dispensasjon* sökas.

Som villkor för tillståndet kan kommunen bl.a. kräva att avgiften för prövningen är betald (§ 21-4 NPBL).

Materiella krav

Lagen innehåller flera bestämmelser med krav på de åtgärder som omfattas av bestämmelserna i del 4 i lagen. Det handlar exempelvis om utformningskrav (som god arkitektonisk utformning i samverkan med sin funktion), krav på visuella kvaliteter samt placering, höjd och avstånd från gräns till granne (§ 29-1-4 NPBL).

Vidare följer i lagen och i BSF ett antal bestämmelser med tekniska krav såsom krav på konstruktionssäkerhet, brandsäkerhet, inomhusklimat och energi (§ 29-5-11 NPBL).

Handläggning av ansökan om tillstånd

En ansökan om tillstånd kan delas upp i ansökan om byggnadstillstånd och ansökan om igångsättning. En åtgärd får inte påbörjas förrän igångsättningsstillstånd lämnats (§ 21-2 NPBL). Innan ansökan lämnas till kommunen ska sökande underrätta kända grannarna om den aktuella åtgärden och bifoga de synpunkter som grannarna lämnat. Sökande ska ge grannarna 2 veckor att lämna synpunkter på ansökan (§ 21-3 NPBL). Innan ansökan lämnas till kommunen kan också *förhånds-konferanse* (förmöte) hållas för att klargöra åtgärdens förutsättningar och ramen för tillståndsprövningen (§ 6-1 NBSF). Sådant möte kan initieras både av kommunen och av den som vill utföra åtgärden.

Om åtgärden är beroende av tillstånd eller samtycke från annan myndighet eller om en plan först behöver beslutas får kommunen avvakta med beslut i tillståndsfrågan till dess tillstånd eller samtycke finns från den andra myndigheten. Kommunen kan också i mellantiden välja att ge byggnadstillstånd med förbehåll om att igångsättningsstillstånd inte kan ges förrän den andra myndighetens tillstånd eller samtycke lämnats. Vilka myndigheter som omfattas av samordningsplikten framgår av byggsaksförfordningen (§ 6-2 NBSF).

När en ansökan är fullständig ska kommunen senast efter 12 veckor (för vissa åtgärder 3 veckor) besluta i frågan om tillstånd (§ 21-4 och 21-7 NPBL). Om tidsfristen överskrids ska 25 procent av avgiften för tillståndet betalas tillbaka för varje påbörjad vecka.

Tillståndet förfaller om inte åtgärden har påbörjats inom tre år eller om åtgärden ”står still” i mer än två år (§ 21-9 NPBL).

Klagorätt

Av Norges motsvarighet till den svenska förvaltningslagen (förvaltningsloven) följer att den som är part och alla som har ett ”rättsligt klagointresse” kan överklaga ett beslut, till exempel ett beslut om tillstånd enligt (§ 1-9 NPBL). Huruvida klaganden har ett rättsligt klagointresse avgörs vid bedömningen av de intressen klaganden har i det specifika beslutet. I det sammanhanget övervägs om den som klagat har ett verkligt behov av att få sin klagan prövad.

Vissa begränsningar i rätten att överklaga beslut i byggnadsfrågor återfinns i NPBL (§ 1-9 NPBL). En fråga som är avgjord i en *reguleringsplan* (bindande detaljplan), genom ett dispensbeslut eller i ett tidigare ärende i samma fråga och klagotiden har gått ut får inte överklagas. Särskilda regler avseende klagorätt för statliga, regionala och kommunala organ återfinns också i lagen. Slutligen finns bestämmelser om allas rätt till dokumentinsyn enligt de lagar som reglerar offentlighet respektive miljöinformation (offentliglova och miljöinformationsloven).

Norge har ratificerat Århuskonventionen.⁷²

3.4.2 Finland

Den finska markanvändnings- och bygglagen, här förkortad FMBL⁷³ är från 1999. Lagens syfte är att reglera områdesanvändningen och byggandet för att på det sättet skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. Det övergripande målet är också att tillförsäkra alla en möjlighet att delta i beredningen av ärenden och att säkerställa

⁷² www.regjeringen.no/contentassets/b1d46284d24f41108a89a1c81e03bdd2/ren_-versjon.pdf, hämtad 2020-08-01.

⁷³ www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132 (på svenska), hämtad 2020-08-01.

att planeringen är högklassig och sker i växelverkan, att det finns tillgång till mångsidig sakkunskap och att det ges öppen information om de ärenden som behandlas (1 kap. 1 § FMBL). Lagen innehåller också en bestämmelse som anger det specifika målet för styrningen av byggandet. Av bestämmelsen framgår att målet ”är att främja dels en god, hälsosam, trygg och trivsamt samt socialt fungerande och estetiskt balanserad livsmiljö som tjänar användarnas behov, dels byggande som baserar sig på lösningar med hållbara och ekonomiska kretsloppsegenskaper, som fungerar socialt och ekologiskt samt som skapar och bevarar kulturvärden, samt dels planmässigt och kontinuerligt vårdande och underhåll av den byggda miljön och byggnadsbeståndet” (1 kap. 12 § FMBL).

Lagen är indelad i 33 kapitel och har totalt 220 paragrafer. De första 15 kapitlen innehåller bestämmelser om mål för markanvändning och byggande; planläggning till havs, på landskapsnivå, i generalplan och i detaljplan samt genomförande av sådan planläggning. 16 kap. innehåller bestämmelser om definitioner som gäller byggande. De termer som definieras är ”byggnad”, ”våningsyta” och ”nära-nollenergibyggnad”. Termen byggnad definieras enligt följande.

Nedan i denna lag föreskrivs det om uppförande av en ny, för boende, arbete, lagring eller annan användning avsedd konstruktion, struktur eller anläggning som är fast eller avsedd att vara stationär och som på grund av sina egenskaper förutsätter övervakning från myndigheternas sida av orsaker som har att göra med säkerhet, hälsa, landskapet, trivsel, miljöaspekter eller andra mål för denna lag (byggnad).

17 kap. innehåller bestämmelser om allmänna förutsättningar för byggande.

18 kap. innehåller bestämmelser om tillståndsplikt för byggande och andra åtgärder. 19 kap. innehåller bestämmelser om tillståndsförfarande och tillståndsprövning. 20 kap. innehåller bestämmelser om utförande av byggnadsarbete. 21 kap. innehåller bestämmelser om arrangemang i anslutning till byggandet. 22 kap. innehåller bestämmelser om vård av den byggda miljön. 23 kap. innehåller bestämmelser om undantag, såsom exempelvis mindre undantag i samband med bygglov eller för tillfälliga byggnader. De avslutande fem kapitlen innehåller bestämmelser om bl.a. tvångsmedel och påföljder.

I Finlands byggbestämmelsesamling finns de byggbestämmelser och byggföreskrifter som kompletterar bestämmelserna i lagen (1 kap. 13 § FMBL). Vidare ska samtliga kommuner ha en byggnadsordning

med de föreskrifter som behövs på grund av lokala förhållanden. Dessa föreskrifter får dock inte vara oskäligen för markägare och andra rättsinnehavare (1 kap. 14 § FMBL).

Enligt det finska departement som ansvarar för byggregelverket⁷⁴ är huvudprinciperna om vad som kräver tillstånd och vilken typ av tillstånd troligen bildats genom att tänka på vilken typ av tillsyn och vägledning som behövs från den offentliga sektorn eller av myndigheter. Och principen om så kallat gemensamt intresse, samt eventuellt fler skäl.

Materiella krav

Av 17 kap. 117–118 §§ finska markanvändnings- och bygglagen framgår de krav som ställs på byggande. Det handlar både om utformningskrav och tekniska krav. Exempelvis ställs krav på att byggnader ska passa in i den byggda miljön och landskapet, uppfylla kraven på skönhet och harmoni samt uppfylla krav på brandsäkerhet, tillgänglighet och energiprestanda.

Lovplikt och andra tillstånd

I det finska regelverket finns olika slag av tillstånd vid byggande. För ett antal åtgärder krävs bygglov (18 kap. 125 § FMBL). Dessa åtgärder är att uppföra en byggnad, att utföra sådana reparationer och ändringar som kan jämföras med uppförandet av en byggnad, att utvidga en byggnad eller utöka utrymme som räknas till byggnadens våningsyta. Även andra reparationer och ändringar i en byggnad som uppenbart kan inverka på säkerheten för dem som använder byggnaden eller på deras hälsomässiga förhållanden omfattas av krav på bygglov. Därutöver krävs bygglov också för sådan reparation eller ändring av en byggnads klimatskal eller installationssystem som kan ha stor inverkan på byggnadens energiprestanda.

En väsentlig ändring av ändamålet med byggnaden eller en del av den omfattas också av krav på bygglov. En väsentligt ändrad användning är uttryckligen att en fritidsbostad börjar användas för permanent boende.

⁷⁴ Enkät svar fråga 5, s. 6.

För vissa åtgärder kan i stället åtgärdstillstånd sökas (18 kap. 126 § FMBL). Detta avser uppförande av sådana konstruktioner och anläggningar, till exempel master, cisterner och skorstenspipor, där inte alla delar kräver den styrning som annars behövs vid byggande. Åtgärdstillstånd behövs dessutom för uppförande och placering av sådana konstruktioner eller anläggningar som inte betraktas som byggnader, om åtgärden inverkar på naturförhållandena, på markanvändningen på det omgivande området eller på stads- eller landskapsbilden. Exempel på sådana åtgärder är skjul, kiosker, toaletter eller idrotts- och samlingsplatser, stationär placering av husvagn eller husbåt, master, skidliftar, minnesmärken, större antenner, vindkraftverk och större belysningsstolpar, broar och vissa strandlinjeanordningar, större område för förvaring eller parkering, fasadändringar, konstruktioner i reklamsyfte, avskiljande fast inhägnad eller mur mot gatan i anslutning till den byggda miljön, stadsbildaarrangemang, sammanslagning eller delning av lägenheter och installation eller byggande av solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön (18 kap. 126 a § FMBL). Åtgärdstillstånd behövs också för att ändra en byggnads fasad samt för byte av byggnadsdelar eller installationssystem när detta kan ha stor inverkan på byggnadens energiprestanda. Åtgärdstillstånd behövs inte, om åtgärden baserar sig på en godkänd gatuplan, vägplan eller järnvägsplan.

Rivningslov krävs för rivning av en byggnad eller en del av en byggnad inom ett område med detaljplan, inom ett område med byggförbud eller om det bestämts i generalplanen (18 kap. 127 § FMBL). Rivningslov behövs inte, om ett giltigt bygglov, en gatuplan, en vägplan eller en järnvägsplan förutsätter att byggnaden rivs. Rivningslov behövs inte heller för rivning av en ekonomibyggnad eller en annan därmed jämförbar mindre byggnad, om inte byggnaden ska betraktas som historiskt betydande eller arkitektoniskt värdefull eller som en del av en sådan helhet. Om en rivning inte kräver tillstånd, ska kommunen underrättas skriftligen om rivningen 30 dagar innan rivningsarbetet inleds (rivningsanmälan). Byggnadstillsynsmyndigheten kan inom nämnda tid, om det finns grundad anledning kräva att tillstånd ändå ska sökas.

Även för vissa miljöåtgärder krävs, som huvudregel, tillstånd för att åtgärden ska få vidtas (åtgärdsbegränsning) (18 kap. 128 § FMBL). Detta gäller för sådant jordbyggnadsarbete och sådan trädfällning eller annan jämförbar åtgärd som förändrar landskapet och som vid-

tas inom detaljplaneområde, inom område med byggförbud och, om så har bestämts i planen, även inom stranddetaljplaneområde och generalplaneområde.

Kommunen kan i byggnadsordningen bestämma att byggande eller någon annan åtgärd av ringa betydelse och med ringa verkan kan utföras utan bygglov eller åtgärdsstillstånd efter att en anmälan gjorts (18 kap. 129 § FMBL). Kommunens byggnadstillsynsmyndighet ska i stället för anmälan kräva att bygglov eller åtgärdsstillstånd söks, om detta är nödvändigt med tanke på det allmänna intresset eller grannarnas rättsskydd. Byggande kan inledas, om inte byggnadstillsynsmyndigheten inom 14 dagar från mottagandet av anmälan har krävt att tillstånd ska sökas för det anmälda projektet. Byggande för försvarsändamål på områden som är i statens besittning är undantaget krav på tillstånd och tillsyn (19 kap. 146 § FMBL).

Förutsättningar för lov och andra tillstånd

För att bygglov ska ges *inom* ett område med detaljplan förutsätts att byggprojektet överensstämmer med den gällande detaljplanen, att byggandet uppfyller kraven för byggande (17 kap. 117 § FMBL), att vissa krav som ställs i lagen eller med stöd av den uppfylls, att byggnaden är lämplig på platsen, att det till byggplatsen finns en användbar infartsväg eller att det är möjligt att ordna en sådan, att vattentillgången och avloppsvattnet kan skötas på ett tillfredsställande sätt och utan olägenheter för miljön, samt att byggnaden inte placeras eller byggs så att den orsakar en granne onödig olägenhet eller försvårar ett ändamålsenligt bebyggande av en grannfastighet. Om byggandet kräver att en byggnad rivs, är ett villkor för att bygglov ska beviljas dessutom att det i beslutet bestäms om förutsättningarna för rivningslov.

För att bygglov ska ges *utanför* ett område med detaljplan förutsätts i första hand att byggplatsen uppfyller bestämmelserna om byggplatser (17 kap. 116 § FMBL), att byggandet uppfyller vissa av kraven för byggande (17 kap. 117 § och 19 kap. 135 § FMBL) och att byggandet av vägar eller ordnandet av vattentillgången eller avlopp inte orsakar kommunen särskilda kostnader.

I områden i behov av planering finns särskilda förutsättningar för bygglov (19 kap. 137 och 137 a §§ FMBL). På samma sätt finns bestämmelser med särskilda förutsättningar för tillstånd till miljöåtgärder (19 kap. 140 § FMBL).

När ett ärende som gäller åtgärdsstillstånd avgörs ska i tillämpliga delar det som bestäms om förutsättningarna för bygglov samt om byggförbud iakttas, i den mån det är nödvändigt för att bedöma åtgärdernas konsekvenser för markanvändningen och miljön (19 kap. 138 § FMBL).

För att rivningslov ska beviljas förutsätts att rivningen inte innebär att traditions- eller skönhetsvärden eller andra värden som ingår i den byggda miljön förstörs och att den inte medför olägenheter för genomförandet av planläggningen. I tillståndsansökan ska utredas hur rivningsarbetet ordnas och vilka möjligheter det finns att sköta behandlingen av det byggavfall som uppstår och att utnyttja användbara byggnadsdelar (19 kap. 140 § FMBL).

Kommunen har en generell behörighet att efter särskilda skäl i den enskilda ansökan bevilja undantag från en bestämmelse, en föreskrift, ett förbud eller en annan begränsning som gäller byggande eller andra åtgärder och som har utfärdats i finska markanvändnings- och bygglagen eller med stöd av den (23 kap. 171 § FMBL). Undantag får dock inte beviljas om det, medför olägenheter med tanke på planläggningen, genomförande av planen eller annan reglering av områdesanvändningen; försvårar uppnående av målen för naturvärden; försvårar uppnående av målen för skyddet av den byggda miljön; eller leder till byggande med betydande konsekvenser eller annars har avsevärda skadliga miljökonsekvenser eller andra avsevärda skadliga konsekvenser. I bestämmelsen förtydligas att byggande av vindkraftverk på ett område som i detaljplanen anges som industri- eller hamnområde och som redan är bebyggt inte ska betraktas som en åtgärd av sådan betydande konsekvens att undantag inte är möjligt. Beslut om undantag behöver motiveras och villkor för undantaget kan uppställas (23 kap. 174 § FMBL).

Vid prövning av ansökan om uppförande av tillfällig byggnad bedömer byggnadstillsynsmyndigheten om byggnadens konstruktion, värde och ändamål gör att den kan anses vara avsedd att finnas på platsen i högst fem år (23 kap. 176 § FMBL). Vidare prövar myndigheten hur byggnaden uppfyller kraven på hållfasthet, hälsa, trafik, brandskydd och anpassning till miljön.

Handläggning av ansökan om lov och andra tillstånd

I FMBL finns bestämmelser om att ansökan om bygglov görs skriftligen hos byggnadstillsynsmyndigheten och vad som ska fogas till ansökan (19 kap. 131 § FMBL). Om en miljökonsekvensbedömning behövs finns särskilda bestämmelser (19 kap. 132 § FMBL). Grannar ska underrättas om att en ansökan om bygglov anhängiggjorts, om detta inte med beaktande av projektets ringa betydelse eller läge eller planens innehåll är uppenbart onödigt med tanke på grannens intresse (19 kap. 133 § FMBL). Med granne avses ägaren eller innehavaren av en fastighet eller ett annat område som ligger invid eller mittemot. Samtidigt ska det även på byggplatsen på lämpligt sätt tillkännages att ärendet är anhängigt. När byggplatsen finns i ett kvarter med en gällande tredimensionell tomtindelning, avses med granne även ägaren eller innehavaren av fastigheten ovanför, under eller parallellt i samma kvarter och vars bebyggande eller användning i annat syfte i väsentlig mån kan påverkas av beslutet.

Om ett miljötillstånd enligt miljöskyddslagen (527/2014) behövs för den verksamhet som byggandet avser, får avgörandet av bygglovsärendet skjutas upp till dess miljötillståndsärendet är avgjort, om det är motiverat med beaktande av byggnadens användningsmöjligheter eller den planerade verksamhetens miljökonsekvenser (19 kap. 134 § FMBL).

Tillståndsbeslut ska meddelas efter anslag och den som saken gäller anses ha fått del av beslutet när det meddelades. Tillståndsbeslutet tillställs sökanden. Tillståndsbeslutet eller en kopia av det tillställs dessutom de myndigheter som anges i förordning samt de som har begärt det i en anmärkning eller särskilt (19 kap. 142 § FMBL).

Har byggnadsarbetet inte påbörjats inom tre år eller slutförts inom fem år, har tillståndet förfallit. Ett tillstånd för eller myndigheternas godkännande av en annan åtgärd har förfallit, om inte åtgärden har vidtagits inom tre år. Tiderna börjar löpa när tillståndet eller godkännandet vinner laga kraft. Kommunens byggnadstillsynsmyndighet kan förlänga tillståndets eller godkännandets giltighetstid för påbörjande av arbetet med högst två år, om de rättsliga förutsättningarna för byggandet eller en annan åtgärd fortfarande föreligger. För slutförande av arbetet kan tiderna förlängas med högst tre år åt gången. Ett tillstånd för miljöåtgärder för trädfällning kan beviljas för högst tio år för planmässig skogsvård (19 kap. 43 § FMBL).

Efter ett särskilt beslut kan ett byggnadsarbete få påbörjas innan ett beslut har fått laga kraft. Sökanden ska i dessa fall ställa en godtagbar säkerhet för ersättning av olägenheter, skador och kostnader som ett upphävt eller ändrat beslut kan förorsaka (19 kap. 144 § FMBL).

Klagorätt

Klagorätt i fråga om ett beslut om bygglov och åtgärdstillstånd har ägaren och innehavaren av ett invid eller mittemot beläget område; ägaren och innehavaren av en sådan fastighet vars bebyggande eller användning i annat syfte beslutet i väsentlig mån kan påverka; den vars rätt, skyldighet eller fördel beslutet direkt påverkar; samt kommunen (25 kap. 192 § FMBL).

Klagorätt i fråga om beslut som gäller tillstånd för miljöåtgärder och rivningslov för en byggnad har den vars rätt, skyldighet eller fördel beslutet direkt påverkar; kommunmedlemmarna; samt kommunen och en grannkommun vars markanvändningsplanering beslutet påverkar.

Över vissa beslut av nationell betydelse eller betydelse för landskapet har även den finländska närings-, trafik- och miljöcentralen klagorätt.

Klagorätt i fråga om undantagsbeslut är mer långtgående och tillkommer, utöver de parter som räknats upp ovan, även den på vars boende, arbete eller övriga förhållanden projektet kan ha en betydande verkan; grannkommun vars markanvändningsplanering beslutet påverkar; inom det geografiska område där den är verksam, en sådan registrerad förening vars syfte är att främja natur- eller miljö- vård eller skydd av kulturvärden eller att annars påverka livsmiljöns kvalitet; och myndighet i ärenden som hör till dess verksamhetsområde (25 kap. 193 § FMBL).

Pågående reformarbete

FMBL är under revidering, med målet att en proposition ska beslutas före utgången av 2021. Målet med reformen är att ”förenkla systemet för planering av områdesanvändningen, utveckla styrningen av byggandet, stödja medborgarnas möjligheter att påverka den planering

och beslutsfattande som rör deras egen livsmiljö samt säkerställa att lagtexten är tydlig och konsekvent.”⁷⁵

3.4.3 Tyskland

Det tyska plan- och byggregelverket är uppdelat på federal nationsövergripande lagstiftning och delstatslagstiftning. *Baugesetzbuch/BauGB*⁷⁶ (den federala bygglagen) från 1960 innehåller totalt cirka 250 paragrafer med bestämmelser om planering av markanvändning och stadsbyggnadsutveckling. Här återfinns exempelvis bestämmelser om förutsättningar för byggande inom *Außenbereich* (område som inte är planlagt) (§ 35) och specialbestämmelser avseende flyktingboenden (§ 246), översvåmningsområden (§ 246 a) och covid-19 pandemin (§ 246 b). Lagen kompletteras på federal nivå av en *Baunutzungsverordnung/BauNVO*⁷⁷ (byggnadsförordning) med cirka 30 paragrafer.

De 16 förbundsländerna är ansvariga för kompletterande lagstiftning om byggande, inklusive regler för tillståndsprocessen. Respektive regelverk utgår från *Musterbauordnung*⁷⁸ (nedan kallad mallbyggföreskriften) från 2002. Mallbyggföreskriften är dock inte rättsligt bindande. Kraven i de respektive delstatslagarna kan därför skilja sig åt. På kommunal nivå finns en möjlighet att utfärda lokala byggförordningar med krav på exempelvis uppförande av reklamskyltar⁷⁹.

I det följande beskrivs kraven utifrån mallbyggföreskriften. Inledningsvis kan sägas att mallbyggföreskriften är indelad i sex delar och innehåller 87 paragrafer. Den första delen innehåller allmänna bestämmelser om tillämpningsområde och definitioner. Den andra delen innehåller bestämmelser om tomter och dess bebyggande. Den tredje delen innehåller detaljerade bestämmelser med krav på gestaltning, byggprodukter, brandsäkerhet etc. Den fjärde delen innehåller bestämmelser om uppfyllande av olika ansvar och skyldigheter för byggherrar, byggledare m.fl. parter i byggprocessen. Den femte delen innehåller bestämmelser om förfarandet hos byggtillsynsmyndigheten. Den avslutande sjätte delen innehåller övergångsbestämmelser och bestämmelser om brott mot regelverket.

⁷⁵ <https://mrluudistus.fi/sv/>, hämtad 2020-08-01.

⁷⁶ www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf, hämtad 2020-08-01.

⁷⁷ www.gesetze-im-internet.de/baunvo/BauNVO.pdf, hämtad 2020-08-01.

⁷⁸ www.bauministerkonferenz.de/lbo/VTMB102.pdf, hämtad 2020-08-01.

⁷⁹ Jfr § 86 i mallbyggföreskriften.

Bestämmelserna i mallbyggföreskriften är tillämpliga på *Bauliche Anlage* (bygganläggningar), byggprodukter och tomter. Bestämmelserna är inte tillämpliga på anläggningar som enbart är tillbehör till allmänna kommunikationer; ledningar för vatten, avlopp och värme; kranar samt stånd vid mässor och utställningar (§ 1).

I § 2 finns definitioner av vissa termer. Termen bygganläggning definieras som anläggning som är förbunden med marken och tillverkad av byggprodukter men även genom en uppräkningslista av vissa särskilda konstruktioner så som exempelvis campingplatser, parkeringsplatser och idrottsanläggningar. En byggnad definieras som en självständigt användbar övertäckt bygganläggning som människor kan vistas i och som är lämplig eller avsedd för att skydda människor, djur eller saker. Byggnader delas in i fem olika klasser, utifrån höjd, antal bostäder, yta och användningsområde. Hur höjden och våning ska beräknas beskrivs också. Det finns också en definition av specialkonstruktioner genom en uppräkningslista av konstruktioner såsom t.ex. höghus, skolor och sjukhus.

Enligt det tyska departement som ansvarar för byggregelverket⁸⁰ är det de federala myndigheterna som ansvarar för hur de lokalt väljer att undanta åtgärder från krav på lov, även om det i mallbyggföreskrifterna finns några typer av undantag. Det finns också ett förenklat förfarande för vissa åtgärder.

Materiella krav

Mallbyggföreskriften innefattar både utformningskrav och tekniska krav på byggande. Gestaltningmässigt ska bygganläggningarna ha lämplig form, storlek, material och färg. De får inte *verunstalten* (jfr förvanska/vanställa) gatu-, ort- eller landskapsbilden. Särskilda regler finns för utomhusreklam och byggplatsers anordnande (§ 10–11). Bestämmelserna innehåller också detaljerade byggtekniska krav avseende exempelvis konstruktion (§ 12), brandsäkerhet (§ 14), buller (§ 15) och trafiksäkerhet (§ 16).

Regelverket innehåller också krav på avstånd mellan byggnader och tomtgräns (§ 6).

⁸⁰ Enkät svar fråga 3, 4 och 5.

Tillståndsplikt

Huvudregeln är att *Baugenehmigung* (byggstillstånd) krävs för uppförande, ändring och ändrad användning av bygganläggning (§ 59). Från huvudregeln finns ett stort antal undantag. Undantagen är uppdelade beroende på om fråga är om byggnad eller annan bygganläggning respektive på om åtgärden vidtas inom eller utanför planlagt område. Ett allmänt undantag från krav på tillstånd gäller för åtgärder som kräver tillstånd enligt annan lag (§ 60).

För byggnader gäller följande undantag från krav på tillstånd. Inom planlagt område görs undantag för envåningsbyggnader på max 10 kvadratmeter samt garage och täckta parkeringsplatser på upp till 30 kvadratmeter med en maximal höjd av 3 meter. I övrigt finns undantag för byggnader utan värmesystem med en maximal höjd av 5 meter och en maximal bruttoarea av 100 kvadratmeter som ingår i jord- eller skogsbruk och som är avsedd för förvaring av utrustning eller för tillfälligt skydd av djur; för växthus med en maximal höjd av 5 meter, maximal bruttoarea på 100 kvadratmeter och som ingår i jordbruk; för sådana vindskydd som behövs vid hållplatser för kollektivtrafik respektive för skoltransport; för stugor vid vandringsleder som är allmänt tillgängliga och som inte innehåller någon lounge; för skärmtak över terrasser på maximalt 30 kvadratmeter och ett djup på maximalt 3 meter; för lusthus i mindre trädgårdsanläggningar och för fritidshus i fritidshusområden.

För anläggningar som inte är byggnader gäller exempelvis följande undantag från huvudregeln om krav på byggstillstånd: solenergisystem i och på tak- och ytterväggar på byggnad (dock ej på höghus); fristående solenergianläggningar med en höjd på maximalt 3 meter och längd på maximalt 9 meter; vindkraftverk med en höjd av maximalt 10 meter utanför bostadsområden; vissa master och antenner; murar (inklusive stödmurar) och staket med en höjd på maximalt 2 meter inom planlagt område; öppna staket i jord- och skogsbruk; pooler inklusive tak på maximalt 100 kubikmeter inom planlagt område; rutschkanor med en höjd på maximalt 10 meter; lekplatser samt cykelparkeringar på upp till 30 kvadratmeter (§ 61). Detaljeringsgraden på undantagen är mycket hög och omfattar även exempelvis varuautomater, markiser, fönsterluckor, pergolor, mattpiskställningar samt minnesmärken och konstverk på upp till 4 meter (§ 61).

För åtgärder på bygganläggningar som inte är specialkonstruktioner kan ytterligare undantag från byggtillstånd föreskrivas (§ 62).

Förutsättningar för byggtillstånd

För att få byggtillstånd krävs att åtgärden överensstämmer med kraven i den federala lagen, i förbundsstatens byggföreskrifter och i andra relevanta offentligt rättsliga bestämmelser (§ 63). Åtgärdens miljökonsekvenser behöver fastställas, beskrivas och utvärderas i en miljökonsekvensbedömning i enlighet med särskilda bestämmelser (§ 72). Byggnadstillsynsmyndigheten kan tillåta vissa avvikelser från reglerade krav om syftet med kraven uppfylls och hänsyn kan tas till allmänt skyddade granneintressen (§ 67).

Handläggning av ansökan om tillstånd

Mallbyggföreskriften innehåller särskilda behörighetskrav för den som ansöker om tillstånd (§ 65). Ansökan behöver göras skriftligen och undertecknas av byggherren, fastighetsägaren och den som är behörig att skriva ansökan (§ 68). Särskilda byggnadstekniska bevis på anläggningens stabilitet, brandsäkerhet, buller och vibrationer behöver bifogas ansökan (§ 66). Om ansökan avser åtgärd som inte är i överensstämmelse med författningsreglerade krav eller plan behöver ansökan om detta göras separat och motiveras (§ 67).

Byggnadstillsynsmyndigheten samråder med berörda organ inom och utanför kommunen. För att synpunkter ska kunna beaktas i tillståndsprocessen krävs att de har inkommit till byggnadstillsynsmyndigheten inom en månad från det att yttrande begärts (§ 68).

Om ansökan om tillstånd är ofullständig eller innehåller väsentliga brister ber byggnadstillsynsmyndigheten byggherren att avhjälpa dessa inom en rimlig tid. Om ansökan ändå inte korrigeras inom denna tid anses ansökan vara återkallad (§ 69).

Innan byggnadstillsynsmyndigheten kan göra avsteg från krav på åtgärd behöver ägarna till grannfastigheterna meddelas om avsteget innebär att ett offentligt rättsligt skyddat granneintresse kan komma att påverkas (§ 70). Detta behövs dock inte om de grannar som ska meddelas har undertecknat ansökningshandlingarna. Om grannarna inte godkänner åtgärden ska beslutet om tillstånd skickas till dem.

Om det finns mer än 20 grannar räcker det med ett offentligt tillkännagivande av tillståndsbeslutet.

Tillståndsbeslutet måste vara skriftligt, men behöver endast motiveras om det innehåller avvikelser som påverkar grannarnas författningsskyddade intressen och grannarna inte har godkänt avvikelserna (§ 72).

Byggtillståndet kan förenas med krav, villkor, förbehåll och tidsbegränsning.

Byggnadsarbeten får påbörjas först när byggherren erhållit byggtillståndet, särskilt certifikat avseende miljöbedömning samt *Baubeginnsanzeige* (jfr startbesked) från byggnadstillsynsmyndigheten.

Om byggarbetet avbryts i mer än tre månader behöver byggherren meddela byggnadstillsynsmyndigheten om byggnadsarbetenas återupptagande minst en vecka i förväg genom en anmälan. Byggtillståndet löper ut om åtgärden inte har påbörjats inom tre år eller om byggandet avbrutits i mer än ett år (§ 73).

Ett *Teilbaugenehmigung* (delvis byggtillstånd) kan ges efter ansökan om att få påbörja grävarbeten eller byggande av del av konstruktion (§ 74).

Om byggherren begär det måste ett *Vorbescheid* (jfr förhandsbesked) fattas i enskilda frågor som rör byggprojektet (§ 75). Beskedet gäller i tre år.

Genehmigung Fliegender Bauten (tillfälligt byggtillstånd) kan ges för fem år för anläggningar som är lämpliga att upprepa och demontera på olika platser (§ 76). Efter ansökan kan det tillfälliga tillståndet förlängas med fem år i taget.

Klagorätt

Rätten till domstolsprövning regleras genom konstitutionen.

Århuskonventionen har genomförts i nationell lagstiftning genom lagen om miljöinformation, miljööverklagarlagen och lagen om offentlig deltagande som innehåller ytterligare ändringar av andra rättsakter som till exempel lagen om bedömning av miljökonsekvenser.

Nedslag i två förbundsstaters byggföreskrifter

Vid en jämförelse mellan och två förbundsstaters byggföreskrifter framkommer vissa skillnader. Vi har valt att studera byggföreskrifterna i Bayern respektive Nordrhein-Westfalen⁸¹. Vid definition av termen bygganläggning har man i Nordrhein-Westfalen valt att följa förslaget i mallbyggföreskriften, medan man i Bayern valt en snävare definition.

I Bayern omfattar de allmänna kraven frågor om hänsyn till arkitektur och i de preciserade kraven på gestaltning förbjuder Bayern störande annonsansamlingar. Nordrhein-Westfalen har ingen regel om arkitektur i de allmänna kraven, men i det preciserade kravet på gestaltning återfinns krav på anpassning till omgivningen och hänsyn till den omgivande miljöns bevaransvärda egenart.

Även lovplikten och undantag från den har olika utformning i Bayern respektive Nordrhein-Westfalen.

3.4.4 Skillnader och likheter

I vår studie av de tre ländernas regelverk har vi noterat både ett antal likheter och ett antal skillnader jämfört med det svenska regelverket. Några intressanta jämförelser anges nedan. De skillnader som vi särskilt beaktat redovisas i våra överväganden i kapitel 7.

Vi kan konstatera att alla länder har någon form av huvudregel om att tillstånd krävs för att uppföra nya byggnader och anläggningar. I alla länder finns också olika åtgärder som inte omfattas av tillståndsplikten. I Norge anges sådana åtgärder, på sätt som i Sverige, i form av undantag. I Norge krävs exempelvis inte lov för plank som är upp till 1,8 meter höga. I Norge finns också, precis som i Sverige, undantag för komplementbyggnader samt för byggnadsverk för jordbruk, skogsbruk och rennäring. Även Tyskland har en omfattande lista med undantag från krav på tillstånd, exempelvis för envåningsbyggnader med en yta om upp till 10 kvadratmeter. Detta undantag liknar således det svenska undantaget för friggbod. Den tyska lilla envåningsbyggnaden får dock uppföras överallt förutom i område som inte är planlagt. I Tyskland finns också ett undantag från krav

⁸¹ Utifrån urval gjort i enkätsvar från Tyskland. Bayern: www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBO-2, hämtad 2020-08-01.

Nordrhein-Westfalen: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=74820170630142752068, hämtad 2020-08-01.

på lov för garage med en yta på upp till 30 kvadratmeter. Detta undantag liknar de svenska lovbefriade komplementbyggnaderna. I Finland krävs ibland åtgärdstillstånd i stället för bygglov. Detta gäller vissa åtgärder ”som inte i alla delar kräver den styrning som annars behövs vid byggande”. Det är också från kraven på åtgärdstillstånd vi finner ett sällsynt undantag från huvudregeln. Detta innebär att åtgärdstillstånd inte behövs om åtgärden baserar sig på en plan.

De undantag som finns i kraven på lov eller annat tillstånd i de olika bygglagstiftningarna visar också tydligt på kulturella och andra skillnader i de länder som omfattas av vår studie. I Finland finns exempelvis en undantagsbestämmelse i strandområden för bastubyggnader i anslutning till bostadshus eller lantgård som uppförts före 1997. I Norge är oljeledningarna i havet undantagna från lagstiftningen. Tysklands regelverk rymmer många undantag; i sammanhanget kan exempelvis undantaget för försäljningsstånd och liknande vid festivaler och marknader (§ 61 punkt 13 b) nämnas. Friggeboden och ekonomibygnader för jordbruket har förvisso en lång tradition av att vara undantagna från bygglovsplikt i Sverige, men är i jämförelse med dessa länder inte unika. Våra relativt nya undantag från krav på lov för komplementbostadshus kan vi dock notera att det inte finns någon direkt motsvarighet till i de studerade länderna.

De tyska mönsterbyggföreskrifterna liknar på systemnivå det äldre svenska systemet med lokala byggnadsordningar med särbestämmelser med grund i Byggnadsstyrelsens normalförslag. Vi blev något överraskade av att det tyska systemet, som i den svenska debatten ofta lyfts fram som ”det enkla”, är innehåller både en stor mängd detaljerade krav och en stor mängd undantag från dessa krav på flera regleringsnivåer. Kraven skiljer sig åt mellan förbundsstaterna och även mellan kommuner inom en och samma förbundsstat.

Vi konstaterar att även i Finland finns möjlighet att lokalt ändra lovplikt till anmälningsplikt för enklare åtgärder i en kommunal byggnadsordning. I Norge kan kommunen i kommuneplanen kräva särskilt tillstånd för ändrad användning och rivning.

De materiella utformningskraven uttrycks på olika sätt. Vår bedömning är att de studerade nordiska länderna i förekommande fall använder mer ”målande” uttryck som t.ex. ”visuella kvaliteter” (Norge) och ”skönhet och harmoni” (Finland). De tyska kraven på gestaltning är mer lika det svenska med krav på form, skala och dimensioner.

Alla länder har regler till skydd för kulturmiljöer liksom anpassning till stads- och landskapsbild.

I alla studerade länder finns någon form av möjlighet att avvika från gällande planer och bestämmelser, i vissa delar motsvarande den svenska möjligheten att godta små avvikelser (9 kap. 31 b § PBL). I Norge uttrycks det som dispensasjon, i Finland kan kommunen bevilja undantag vid särskilda skäl med vissa uttryckta begränsningar, och i Tyskland kan avvikelser göras om syftet med kraven uppfylls och hänsyn kan tas till grannars intressen.

Alla jämförda länder har bestämmelser för hur berörda ska ta del av ett kommande byggprojekt. Finland respektive Tyskland definierar grannar i sina respektive författningar. I Finland avses ägaren eller innehavaren av en fastighet eller ett annat område som ligger invid eller mittemot. I Tyskland är de definierade som ägarna av angränsande fastigheter. Någon motsvarande definition återfinns inte vare sig i den norska eller svenska lagen. Norge skiljer ut sig genom att det är sökanden som enligt lag innan ansökan görs ska inhämta synpunkter från grannar och ”gjenboere”.

I Norge är kraven på handläggningstid relativt lik den svenska; 12 veckor jämfört med Sveriges 10 veckor. Vår bedömning är dock att sannolikheten för att en inkommen ansökan i Norge är komplett redan när den inkommer för prövning är högre än i Sverige eftersom det i det norska regelverket finns regler om ett s.k. förmöte innan ansökan vid större och mer komplicerade åtgärder. Vid förmötet går man igenom förutsättningarna för ansökan. Vid vissa ärendetyper krävs vidare att det är ett s.k. ansvarigt företag som ansöker om tillståndet. Vi noterar att det även i Tyskland finns regler om särskilda behörighetskrav för den som ansöker om tillstånd.

3.5 Mål och politik

I detta avsnitt redogör vi mycket kort för vissa mål m.m. som har betydelse i vårt utredningsarbete. Redogörelsen är inte uttömmande; i förekommande fall fördjupas respektive kompletteras den i våra överväganden i kapitel 7.

3.5.1 Det klimatpolitiska ramverket och Sveriges miljömål

I Sverige har vi miljömål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Miljömålen ska också bidra till att målen i Agenda 2030⁸² nås.⁸³ Miljömålssystemet består av ett generationsmål (ett övergripande mål som visar på inriktningen för den svenska miljöpolitiken och är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället), 16 miljö kvalitetsmål samt ett antal etappmål inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen, hållbar stadsutveckling, luftföroreningar och klimat.⁸⁴ Särskilt intressant i detta sammanhang är miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*.

År 2017 antog riksdagen också ett nationellt klimatpolitiskt ramverk⁸⁵. Ramverket består av klimatmål, en klimatlag (2017:720) och inrättandet av ett klimatpolitiskt råd.

3.5.2 Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö

Miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innebär att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Regeringen har fastställt tio preciseringar av kvalitetsmålet, bl.a. hållbar bebyggelsestruktur, hållbar samhällsplanering, infrastruktur, natur- och grönområden, kulturvärden i bebyggd miljö, god vardagsmiljö och hälsa och säkerhet.⁸⁶

Boverket har i en fördjupad utvärdering från 2019⁸⁷ fokuserat på områdena bebyggelsestruktur och transporter, god livsmiljö samt byggnader och resurshushållning och också tagit fram ett antal s.k. kärnindikatorer för vissa preciserade delar av dessa områden. Kärnindikatorn för Skyddad bebyggelse⁸⁸ innebär följande.

⁸² En resolution som antogs av FN:s generalförsamling den 25 september 2015 A/RES/70/1 under namnet Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development och som förkortat kallas Agenda 2030.

⁸³ www.sverigesmiljomal.se/, hämtad 2021-03-18.

⁸⁴ www.sverigesmiljomal.se/, hämtad 2021-03-18.

⁸⁵ Se prop. 2016/17:146.

⁸⁶ www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/, hämtad 2021-03-19, även Ds 2012:23 s. 101 ff.

⁸⁷ Se Boverkets rapport *Fördjupad utvärdering av God bebyggd miljö 2019* (Rapport 2019:2).

⁸⁸ Se Boverkets rapport *Fördjupad utvärdering av God bebyggd miljö 2019* (Rapport 2019:2) s. 26.

Byggnader och bebyggelsemiljöer är en viktig del av vårt kulturarv, de synliggör vår historia och berikar vår livsmiljö. De är också betydelsefulla resurser i det hållbara samhället, såväl ur ekonomiskt och socialt som miljömässigt hänseende. Därför är det viktigt att aktivt värna såväl hela bebyggelsemiljöers som enskilda byggnaders kulturvärden. Att förse kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med relevant skydd är en betydelsefull del av kulturmiljöarbetet samt en förutsättning för att uppnå en långsiktigt hållbar förvaltning av vår bebyggda miljö.

Enligt Boverket visar kärnindikatorn en mycket väsentlig aspekt i arbetet med att åstadkomma en långsiktigt hållbar förvaltning av bebyggelsens kulturhistoriska värden. Indikatorn visar dels antal byggnadsminnen, dels antalet byggnader som i ett antal län omfattas av bestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser som syftar till att tillvarata bebyggelsens kulturhistoriska värden. Boverket framhåller också att ökningen i antalet skyddade byggnader går långsamt och sker från en mycket låg nivå. För att snabbare öka antalet skydd krävs enligt Boverket ökade resurser på såväl kommunal som regional nivå. Det saknas också en samlad överblick över den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen och därmed även hur mycket som bör skyddas.⁸⁹

3.5.3 Hållbar stadsutveckling m.m.

Ett nytt övergripande mål för hållbara städer fastställdes genom budgetpropositionen för 2018⁹⁰. Målet är att hållbara städer är inkluderande och tillgängliga stadsmiljöer som erbjuder alla människor en attraktiv och grön livsmiljö. Närhet gör att det är enkelt att leva sitt vardagsliv och ta sig fram med hållbara transporter, t.ex. gång och cykel. Helhetssyn i planeringen tillsammans med smarta lösningar bidrar till städer där människor kan leva klimatsmart, hälsosamt och tryggt.

Hållbar stadsutveckling är också ett av de ovan angivna etappmålen inom miljömålssystemet.⁹¹ I regeringens *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*⁹² presenteras vidare regeringens politik för en hållbar stadsutveckling. Strategin innehåller övergripande mål för hållbara städer och nya etappmål i miljömålssystemet tillsammans med prioriteringar och nya insatser med tyngdpunkt på miljömässigt hållbar stadsutveckling. Strategin bidrar till att nå de

⁸⁹ Se Boverkets rapport *Fördjupad utvärdering av God bebyggd miljö 2019* (Rapport 2019:2) s. 26.

⁹⁰ Se prop. 2017/18:1, utgiftsområde 18, avsnitt 3.5.2.

⁹¹ www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/, hämtad 2021-03-19.

⁹² Se Skr. 2017/18:230.

nationella miljömålen liksom nationella mål inom andra politik-områden. Den bidrar även till att nå Agenda 2030, särskilt mål 11 om hållbara städer.⁹³

3.5.4 Mål för boende och samhällsplanering

Det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas. Målet är också långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.⁹⁴

3.5.5 Kulturmiljömål

Sedan 2014 gäller nya nationella kulturmiljömål. Regering och riksdag har uttalat att de även ska kunna vara vägledande för kulturmiljöarbetet på regional och kommunal nivå. Målen rör ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas, människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön, ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser samt en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.⁹⁵

3.5.6 Politik för Gestaltad livsmiljö

Riksdagen beslutade 2018 om en ny politik för gestaltad livsmiljö med ett nytt nationellt mål för arkitektur-, form- och designpolitiken. I propositionen tas ett helhetsgrepp om arbetet med den gestaltade livsmiljön, samtidigt som den utgör en samlad nationell arkitekturpolicy. Ambitionen är att arkitekturens, formens och designens bi-

⁹³ Se även www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/hallbara-stader-och-samhallen/, hämtad 2021-03-19.

⁹⁴ www.regeringen.se/regeringens-politik/bostader-och-samhallsplanering/mal-for-boende-och-samhallsplanering/, hämtad 2021-03-19.

⁹⁵ www.raa.se/samhallsutveckling/kulturpolitik/om-kulturpolitik/, hämtad 2021-03-19; jfr även prop. 2012/13:96.

drag till samhällsbygget ska tas tillvara fullt ut, till nytta och glädje för alla. Att en sådan utveckling kan komma till stånd är av väsentlig betydelse för samhällets framåtskridande och kräver ökad medvetenhet och tydliga ambitioner på alla beslutsnivåer.⁹⁶

3.5.7 Landsbygdspolitik

Det övergripande målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken är en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.⁹⁷

Sverige har en förhållandevis låg andel nystartade företag i förhållande till antalet befintliga företag. Samtidigt är nyföretagandet på landsbygden relativt starkt med en stor mängd små företag och en hög andel nystartade företag per invånare. Besöksnäring, rekreation, småskalig tillverkning och annan företagsamhet ökar i betydelse för ekonomin.⁹⁸

Boende på landsbygden kan i vissa fall uppleva att samhällsplaneringens regelverk utgör ett hinder för landsbygdsutveckling. Ofta handlar det om målkonflikter kopplade till frågor om attraktivitet, hushållning av resurser samt hållbar tillväxt och utveckling. Det kan också handla om översiktsplaner som inte tar hänsyn till möjlig landsbygdsutveckling på platser och marker som ligger utanför redan beslutade planeringsstråk. I takt med att förändrade samhälls- och boendemönster har vuxit fram har också behovet av att behandla frågor om landsbygders utveckling i samhällsplaneringen ökat.⁹⁹

3.5.8 Folkhälsopolitiken

Riksdagen beslutade i juni 2018 om ett omformulerat övergripande folkhälsomål och en reviderad målstruktur för folkhälsopolitiken. Syftet med förändringen var att skapa en mer långsiktig och förebyggande struktur för en mer jämlik hälsa i hela befolkningen som samtidigt underlättar folkhälsoarbetet på samtliga samhällsnivåer.

⁹⁶ Se prop. 2017/18:110, även Kulturdepartementet, *Politik för gestaltad livsmiljö* (Ku1805) och www.boverket.se/sv/samhallsplanering/arkitektur-och-gestaltad-livsmiljo/gestaltad-livsmiljo/politik/, hämtad 2021-03-19.

⁹⁷ Se prop. 2017/18:179.

⁹⁸ Se prop. 2017/18:179 s. 9.

⁹⁹ Se prop. 2017/18:179 s. 11.

Målet är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Folkhälsopolitiken har åtta målområden, bl.a. boende och närmiljö. Det folkhälsopolitiska ramverket överlappar till stora delar också den sociala dimensionen av Agenda 2030. Åtgärder för att minska ojämlikheter inom folkhälsopolitikens målområden bidrar till måluppfyllelsen av mål och delmål inom främst agendans sociala dimension.¹⁰⁰

Ett bostadsområde har fysiska och sociala egenskaper som både kan orsaka ohälsa och verka hälsofrämjande. Hur städer och bostadsområden är utformade påverkar därför hur man arbetar, lever, umgås och förflyttar sig, vilket i sin tur påverkar människors hälsa. Fysisk aktivitet, lek och rörelse som är bra för hälsan främjas till exempel genom att skapa och bevara parker och grönområden men också genom tillgång till idrottsanläggningar, gång- och cykelvägar.¹⁰¹

3.5.9 Funktionshinderspolitiken

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.¹⁰²

3.5.10 Digitaliseringspolitiken

Digitaliseringspolitiken handlar om att använda och främja de möjligheter som digitaliseringen för med sig för samhället. Det handlar bl.a. om arbete med att digitalisera offentlig förvaltning och därmed kunna erbjuda enklare, öppnare och effektivare service till alla. Digitaliseringspolitiken handlar också om att skapa goda förutsättningar för digital infrastruktur som t.ex. bredband och digital post.¹⁰³

¹⁰⁰ Se prop. 2017/18:249, även www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsoarbete/folkhalsopolitikens-mal/, hämtad 2021-03-19.

¹⁰¹ Se prop. 2017/18:249 s. 75 f.

¹⁰² Se prop. 2016/17:188, även www.regeringen.se/regeringens-politik/funktionshinder/mal-for-funktionshinderspolitiken/, hämtad 2021-03-19.

¹⁰³ www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/, hämtad 2021-03-19. Jfr även bl.a. lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

4 Lov- och anmälningsplikten

4.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel inleds med en mycket översiktlig beskrivning av den plan- och byggrättsliga lovplikten (tillståndsplikten). Därefter går vi igenom bestämmelserna om bygglovsplikt, dels för byggnader, dels för andra anläggningar än byggnader, dels för skyltar och ljusanordningar.

Härefter följer en översiktlig redogörelse för rivningslovsplikten och marklovsplikten samt för anmälningsplikten.

I anslutning till redovisningen av bestämmelsernas innehåll, har vi försökt att i förekommande fall även ge en beskrivning av hur lov- och anmälningsplikten hanteras i praktiken samt av de utmaningar som vi i vårt utredningsarbete har kunnat identifiera inom ramen för det nuvarande regelverket.

4.2 Allmänt om lovplikt

4.2.1 Tillståndsplikt

Med tillståndsplikt – eller lovplikt som det benämns i den plan- och byggrättsliga regleringen – avses förenklat att en viss åtgärd inte får vidtas utan någon form av godkännande i förväg. En tillståndsplikt kan vara av civilrättslig natur, t.ex. genom att parter i ett avtal kommer överens om att den ena inte får vidta en viss åtgärd utan ett samtycke eller godkännande (tillstånd) från den andra.

Med tillståndsplikt i offentligrättsliga sammanhang avses dock sådan som är reglerad i författning. Här handlar det således om att det direkt av en föreskrift framgår att viss åtgärd (eller verksamhet) inte får vidtas utan ett godkännande från det allmänna, normalt genom en statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet som i för-

fattningen pekas ut som tillståndsprövande organ (beslutsmyndighet). Det förekommer även att det allmänna enligt författning har rätt att genom förvaltningsbeslut reglera tillståndsplikten för en viss åtgärd; t.ex. kan en kommun i en detaljplan eller områdesbestämmelser under vissa förutsättningar besluta både om en utökning och en minskning av tillståndsplikten (9 kap. 7 och 8 §§ PBL).

Tillståndsplikten möjliggör alltså en *förprövning* från det allmänna sida av åtgärden i fråga. Alternativet till en prövning i förväg är att det allmänna gör en prövning i efterhand, vanligen inom ramen för tillsynsverksamheten. Tillståndsprövningen möjliggör t.ex. att de som företräder intressen som är motstående till den sökandes kan få tillfälle att yttra sig och att beslutsmyndigheten kan inhämta synpunkter från sakkunniga. Ett beviljat tillstånd får vidare – efter att överklagandetiden har löpt ut och tillståndet fått *laga kraft* – normalt sett också *negativ rättskraft*, vilket innebär att tillståndet blir orubblig och därmed som huvudregel omöjligt att ändra till tillståndshavarens nackdel.

Det finns i den svenska rättsordningen ett mycket stort antal offentligrättsliga författningar som reglerar tillståndsplikt, t.ex. vad gäller miljöfarlig verksamhet (9 kap. MB), vattenverksamhet (11 kap. MB), skolverksamhet (skollagen [2010:800]), livsmedelsverksamhet (livsmedelslagen), djurhållning (djurskyddslagen [1988:532]), brandfarlig verksamhet (lagen om skydd mot olyckor) och åtgärder i kulturmiljön (kulturmiljölagen).

4.2.2 Lovplikt

Även i PBL finns ett stort antal bestämmelser som reglerar tillståndsplikt (lovplikt). Det finns även åtgärder som endast är anmälningspliktiga (se avsnitt 4.9) samt de som varken omfattas av krav på lov eller anmälan. Vilka åtgärder som är lov- respektive anmälningspliktiga regleras främst i 9 kap. PBL och 6 kap. PBF. Lovplikten kan i viss utsträckning även regleras av kommunen i detaljplan och områdesbestämmelser.

Det finns tre olika typer av lov: bygglov, rivningslov och marklov. Vad gäller bygglov, finns även möjlighet att ansöka om tidsbegränsat bygglov och om bygglov för ändamål av säsongskaraktär. Det finns också en möjlighet att få vissa delar av lovprövningen avgjord på för-

hand genom s.k. förhandsbesked respektive villkorsbesked. Även om en åtgärd med ett byggnadsverk eller mark inte är lovpliktig, får den som avser att vidta åtgärden också ansöka om s.k. frivilligt lov, varvid åtgärdens förenlighet med PBL prövas.

4.3 Allmänt om bygglovsplikt

4.3.1 Bygglovsplikt

Det är i första hand åtgärder som rör nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av en byggnad än tillbyggnad som omfattas av krav på bygglov (9 kap. 2 § PBL). Regeringen har vidare med stöd av bemyndigande (16 kap. 7 § PBL) genom bestämmelser i PBF bestämt att bygglov även krävs för vissa andra anläggningar än byggnader, som genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen, samt för vissa skyltar och ljusanordningar (6 kap. 1–4 a §§ PBF).

Huvudregeln är alltså att bygglovsplikt gäller för:

- nybyggnad,
- tillbyggnad,
- vissa andra ändringar av en byggnad än tillbyggnad (ändrad användning, ytterligare bostad/lokal samt – inom område med detaljplan – även ändringar av en byggnads yttre utseende t.ex. genom byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial),
- vissa andra anläggningar än byggnader som genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen, och
- vid uppsättning, flytt eller väsentlig ändring av skyltar och ljusanordningar inom område med detaljplan.

4.3.2 Undantag från bygglovsplikt

Från lovplikten finns en mängd undantag i såväl PBL som PBF. Många av de undantag som tillkommit under senare år har benämnts *lovbefriade åtgärder*, medan de åtgärder som inte omfattas av en generell lovplikt (enligt huvudregel) benämnts *icke lovpliktiga åtgärder*. Uttrycken används emellertid inte i författning och heller

inte på ett konsekvent sätt i förarbeten och praxis; huruvida en åtgärd är att se som lovbefriad eller icke lovpliktig kan dessutom bero på om begränsningen av lovplikten framgår direkt av en huvudregel eller av ett undantag.

Vi har valt att i det följande använda uttrycket *åtgärd som inte omfattas av krav på lov* när vi avser såväl lovbefriade åtgärder som icke lovpliktiga åtgärder, medan uttrycket lovbefriade åtgärder följaktligen endast avser sådana åtgärder som undantagits från en huvudregel om lovplikt.

Avslutningsvis bör nämnas att utöver vad som direkt följer av PBL och PBF, finns det även möjlighet för en kommun att i en detaljplan eller områdesbestämmelser såväl utöka som minska bygglovsplikten (9 kap. 7 och 8 §§ PBL) (se avsnitt 4.4.5).

4.4 Bygglövsplikt för byggnader

4.4.1 Inledning

Huvudregeln för bygglövsplikten för byggnader återfinns i 9 kap. 2 § PBL. Som ovan har nämnts är det nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av en byggnad än tillbyggnad som utlöser bygglövsplikten. Den författningsreglerade lovplikten kan dessutom – i viss utsträckning – både utökas och minskas genom detaljplan och områdesbestämmelser (9 kap. 7 och 8 §§ PBL). Från lovplikten görs ett antal undantag (9 kap. 3–6 a §§ PBL). Bestämmelserna beskrivs närmare nedan.

4.4.2 Bygglövsplikt för nybyggnad

Nybyggnad

Enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 PBL krävs bygglov för nybyggnad. Termen *nybyggnad* definieras i 1 kap. 4 § PBL som uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Termen *byggnad* är i samma paragraf definierad som en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den.

Vad som utgör *byggnad* eller inte kan vara en komplicerad fråga som vållar en hel del gränsdragningsproblem. I förarbetena till ÄPBL¹ lyftes särskilt fram gränsdragningsproblem när det gällde små och enkla konstruktioner, lätt flyttbara konstruktioner samt vissa speciella konstruktioner. Med små och enkla konstruktioner avsågs t.ex. vindskydd, hyddor, tältstugor, paviljonger, kåtor och hundkojor. Med lätt flyttbara konstruktioner avsågs t.ex. husvagnar, husbåtar och dyligt och med vissa speciella konstruktioner avsågs t.ex. cisterner, båtkranar, bassänger och vissa underjordiska konstruktioner.

När PBL trädde i kraft kom dock – som ovan nämnts – termen *byggnad* att få en legaldefinition (1 kap. 4 § PBL) som i viss mån gjort tidigare praxis inaktuell, men också inneburit att vissa tidigare tillämpningsproblem upphört. De fall som enligt vår uppfattning alltså orsakar störst tillämpningssvårigheter är de små och enkla konstruktionerna. Som exempel kan nämnas huruvida en konstruktion med samma volym som vad som typiskt sett skulle anses vara en byggnad, men med ett ”tak” som inte är heltäckande eller som är genomsläppligt för regn, ska anses vara en byggnad. Det kan t.ex. handla om en pergola, ett lekhus, en altan (med ett utrymme därunder) eller en ställning med solcellspaneler ovanpå.² Vissa tillämpningsproblem kan också uppkomma när det gäller större konstruktioner och om de bör anses utgöra byggnad eller anläggning (se avsnitt 4.5). Här till kommer att varaktighetsrekvisiten i legaldefinitionen av byggnad kan orsaka en del tillämpningssvårigheter. En vanligt förekommande uppfattning är att uppställning av t.ex. arbetsbodar (byggbodan) i anslutning till ett pågående bygge inte omfattas av krav på bygglov. Ett separat lov för själva boden kan dock krävas om boden är varaktigt placerad och därmed utgör en byggnad enligt definitionen i 1 kap. 4 § PBL. Mark- och miljööverdomstolen har i praxis uttalat att det saknas stöd för att byggbodan generellt omfattas av ett meddelat bygglov och att frågan om bygglov krävs i stället måste avgöras från fall till fall med beaktande av bl.a. varaktighetsrekvisitet.³ Vår erfarenhet är att i den praktiska tillämpningen – som dock kan diskuteras i förhållande till Mark- och miljööverdomstolens praxis – har byggbodan, byggskyltar, förrådscontainrar och motsvarande åt-

¹ Se prop. 1985/86:1 s. 674 f.

² Se t.ex. MÖD:s dom den 12 februari 2021 i mål nr P 9976-20.

³ Se t.ex. MÖD:s dom den 2 juni 2015 i mål nr P 3850-15.

gårdar på en byggarbetsplats ofta ansetts ingå i lovet för själva bygget, i vart fall när de placerats inom samma fastighet som de lovgivna åtgärderna. Har åtgärderna dock vidtagits på en annan fastighet, t.ex. byggbodas som placerats på allmän platsmark, har de lovprövats separat.

Vidare vållar legaldefinitionens rekvisit rörande avsikt och uppehållande en del problem. I praxis har en invändig höjd om 1,60–1,70 meter ansetts tillräcklig för att människor ska kunna uppehålla sig i utrymmet.⁴ Någon bedömning av under hur lång tid och under vilka förutsättningar uppehållande kan ske synes inte behöva göras.⁵ Mark- och miljööverdomstolen har visserligen i vissa avgöranden angett att avsedd användning inte bör ha någon betydelse vid bedömningen av lovplikten.⁶ Samtidigt har Mark- och miljööverdomstolen i refererade avgöranden uttalat att en utgångspunkt för bedömningen av om en vidtagen byggåtgärd ska anses vara en sådan åtgärd som omfattas av krav på bygglov eller inte, är i vilket sammanhang och med vilket syfte denna byggåtgärd har utförts.⁷

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.6.1–4.

4.4.3 Bygglovsplikt för tillbyggnad

Tillbyggnad

Bygglov krävs även för tillbyggnad (9 kap. 2 § första stycket 2 PBL). Termen *tillbyggnad* definieras som en ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym (1 kap. 4 § PBL). Det finns inte någon gräns för hur stor volymökningen måste vara för att det ska vara fråga om en tillbyggnad. Av förarbetena framgår dock att t.ex. tilläggsisolering på byggnadens utsida inte bör anses vara en tillbyggnad. När det gäller t.ex. takkupor, balkonger och altaner är det dock mer oklart om dessa ska räknas som (lovpliktiga) tillbyggnader eller inte.⁸ I praxis har gränsdragningsfrågor många gånger också avsett just huruvida altaner, inglasade balkonger och andra åtgärder utan regelrätta omslutande byggnadsdelar (i huvudsak väggar eller

⁴ Se t.ex. MÖD:s dom den 21 maj 2015 i mål nr P 8356-14 och den 18 oktober 2016 i mål nr P 11268-15.

⁵ Se t.ex. MÖD:s dom den 20 april 2020 i mål nr P 116-19; jfr dock även RÅ 2009 ref. 62.

⁶ Se t.ex. MÖD:s dom den 21 maj 2015 i mål nr P 8356-14 och den 18 oktober 2016 i mål nr P 11268-15; jfr även t.ex. RÅ 2009 ref. 67 I–III.

⁷ Se t.ex. MÖD 2015:13 och MÖD 2017:33.

⁸ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 152.

tak) inneburit en sådan volymökning som medför att det blir fråga om tillbyggnad i lagens mening.⁹

I förarbetena till ÄPBL angavs att termen tillbyggnad innefattar åtgärder som ger byggnaden en större planyta, men även en påbyggnad som ökar byggnadsvolymen innefattas eftersom det inte spelar någon roll i vilken riktning ökningen sker.¹⁰ Även en volymutvidgning under mark har i praxis ansetts kunna utgöra en tillbyggnad, t.ex. utgrävning av källare.¹¹

Vid beaktande av om en åtgärd ska betraktas som en tillbyggnad har Mark- och miljööverdomstolen vidare lagt stor vikt vid om åtgärden/den byggda volymen visuellt upplevs som fristående eller sammankopplad med befintlig byggnad, men också uttalat att stilmässig avvikelser från befintlig byggnad enbart är av begränsad betydelse för om åtgärden är en tillbyggnad.¹²

Altan är, som ovan har nämnts, en åtgärd som återkommande behandlas i praxis. En altan på cirka 42 kvadratmeter och som vid högsta punkten var 1,2 meter över marken ansågs inte utöka byggnadens volym och ansågs därmed inte heller vara en lovpliktig tillbyggnad.¹³ Altaner, vars golv legat 1,8–3,0 meter över marken, har bedömts visuellt ge intryck av att vara tillbyggnader.¹⁴ En altan vars höjd över sluttande mark mätte 1,0–2,4 meter bedömdes också vara en bygglovspliktig tillbyggnad.¹⁵ En altan på cirka 168 kvadratmeter inramad med ett glest räcke, med en nedsänkt pool och med en högsta punkt 1,2 meter över marken (eller 1,4 mätt vid befintlig byggnad), har av Mark- och miljööverdomstolen inte bedömts som en lovpliktig tillbyggnad då den inte gav ett visuellt intryck av att vara en tillbyggnad och inte heller hade en sådan höjd att den ökade byggnadens volym.¹⁶ En altan som sköt ut över sluttande mark, som mest 1,7 meter, har dock bedömts vara en tillbyggnad.¹⁷ En altan kan under vissa förutsättningar även anses utgöra en lovpliktig ändring av en byggnads yttre utseende (se avsnitt 4.4.4) eller, om den upp-

⁹ Se t.ex. MÖD 2013:41 och MÖD 2015:42.

¹⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 501 och 676.

¹¹ Se MÖD:s dom den 27 mars 2015 i mål nr P 2854-14.

¹² Se MÖD:s dom den 17 oktober 2013 i mål nr P 8533-12.

¹³ Se RÅ 1995 ref. 42.

¹⁴ Se RÅ 2009 ref. 67 I–III.

¹⁵ Se RÅ 2010 not. 10.

¹⁶ Se MÖD:s dom den 28 november 2017 i mål nr P 1042-17.

¹⁷ Se MÖD:s dom den 27 oktober 2014 i mål nr P 3455-14.

förs helt fristående från en byggnad, anses vara en ny byggnad (se avsnitt 4.4.2).

En *förstukevist* har i praxis betraktats som en lovpliktig tillbyggnad då den visuellt gav intryck av att vara en sådan och också innebar en volymökning av byggnaden.¹⁸

En *balkong* med en area om cirka 3,7 kvadratmeter, på en höjd över marken om cirka 2,5 meter och som kragade ut cirka 1,3 meter, utan tak eller inglasning eller dylikt, har vidare ansetts vara en tillbyggnad. Motiveringen var att balkongen påverkade användbarheten av underliggande mark och att dess utformning och placering medförde att den skulle komma att utgöra ett tak under vilket människor kan uppehålla sig.¹⁹ I sammanhanget kan nämnas att Mark- och miljööverdomstolen i flera domar – vid bedömningen av om en åtgärd har varit att anse som en tillbyggnad – hänvisat bl.a. till att åtgärden utgjort byggnadsarea i enlighet med definitionen i Svensk Standard. Standarden utgår bl.a. från hur en åtgärd påverkar användbarheten av underliggande mark.²⁰

En cirka 4 meter lång och 1,5 meter bred *ramp*, belägen 2,5–3 meter över mark och som anslöt en uteplats till en byggnad, har bedömts som en byggnadsdel som ökade byggnadens area och med hänsyn till sin utformning och placering också vara en tillbyggnad.²¹

Det finns vidare ett antal avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen där *inglasning* eller *inbyggnad* med väggar under ett befintligt tak inte har bedömts innebära en volymökning och därmed inte utgjort tillbyggnad.²²

Boverket har vidare uttalat att om en byggnad byggs ut med ett *burspråk*, *takkupa* eller en *uppstickande byggnadsdel* som en *skorsten* eller *ventilationsanläggning*, kan åtgärden bli en tillbyggnad om det blir en volymökning av byggnaden.²³ När det gäller burspråk bör även nämnas att en sådan åtgärd under vissa förutsättningar kan vara undantagen från krav på lov med stöd av 9 kap. 4 b § 1 PBL. Samtidigt kan ett (ofta mindre) burspråk utgöra en lovpliktig fasadändring enligt 9 kap. 2 § 3 c PBL (se avsnitt 4.4.4).

¹⁸ Se MÖD:s dom den 24 juni 2013 i mål nr P 1296-13.

¹⁹ Se MÖD:s dom den 12 november 2013 i mål nr P 1190-13.

²⁰ Se SS 21054:2009 och SS 21054:2020.

²¹ Se MÖD:s dom den 14 november 2014 i mål nr P 2070-14.

²² Se MÖD:s dom den 5 mars 2015 i mål nr P 6193-14; jfr dock även RÅ 1996 ref. 77 I-II.

²³ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/byggnader/tillbyggnad/, hämtad 2020-10-08.

Med stöd av undantaget i 9 kap. 4 § första stycket 2 PBL kan *skärmtak* utan lov anordnas över en uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset (se avsnitt 4.4.6). Mark- och miljööverdomstolen har ansett att ett skärmtak är en byggnadsdel som kragar ut från en byggnad och som uppåt utgör ett skydd mot yttre klimat och att taket som ett framträdande drag bör ha ett tydligt samband, såväl konstruktivt som funktionellt, med den byggnad som det är en del av.²⁴ Då *in-glasning*, som ovan har nämnts, inte ansetts innebära någon volymökning, skulle det därmed kunna vara möjligt att genom att vidta åtgärderna i en viss följd (dvs. genom att först uppföra skärmtak och därefter väggar under skärmtaket) åstadkomma en eventuellt planstridig tillbyggnad utan lovprövning (lov kan dock under vissa förutsättningar krävas för fasadändring, se avsnitt 4.4.4). Enligt vår mening är det tveksamt om detta har varit lagstiftarens syfte.

Sammanfattningsvis framgår av praxis att en åtgärd som både tillför en byggnad ny volym och som rent visuellt upplevs som en tillbyggnad medför att åtgärden är att se som en lovpliktig tillbyggnad. Vi kan konstatera att kravet på bygglov för tillbyggnad därmed innehåller bedömningsfrågor som medför oklarheter om när bygglovsplikten inträder.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.6.5–6.

4.4.4 Bygglovsplikt för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad

Ianspråktagande eller inredning av byggnad för ett väsentligen annat ändamål

En annan ändring av en byggnad än tillbyggnad är bygglovspliktig om den innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd (9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL).

Avgörande för lovplikten är i första hand hur byggnaden tidigare har använts. Ett ianspråktagande för ett väsentligen annat ändamål är tillräckligt för att utlösa bygglovsplikten; det krävs således inte att det utförs någon faktisk inredningsåtgärd eller motsvarande. Om

²⁴ Se MÖD 2015:16.

byggnaden inte har använts under lång tid, får i stället beaktas vad som framgår av det senast beviljade lovet (om sådant finns).

Vad gäller *väsentlighetsrequisitet*, är det i den praktiska tillämpningen ofta förhållandevis svårt att bedöma. Mark- och miljöoverdomstolen har dock i ett antal avgöranden uttalat att det ska beaktas om det nya ändamålet inneburit en förändrad omgivningspåverkan.²⁵ I praxis har också beaktats om ändringen rört hela eller bara en del av utrymmet i fråga. I praxis har lov krävts t.ex. för ändring av garage till lager, inrättande av kaféerörelse i en villabyggnad, ändring av fabriksbyggnad till detaljhandel, omvandling av huvuddelen av en bostadslägenhet till kontor, förändring av gym till bostad, ändring av kyrklig samlingslokal till biograf och ändring av omsorgsboende i form av elevhem till hem för vård eller boende, s.k. HVB-boende.²⁶

Termen *ändamål* ska inte uppfattas som synonym med *användning* i en detaljplan. En åtgärd som i och för sig är förenlig med ”planändamålet”, kan således ändå vara lovpliktig (och vice versa). Vid väsentlighetsbedömningen blir det dock relevant om ändamålet ryms inom den användning som anges i planen. I praxis har t.ex. handelsverksamhet av ringa omfattning (reparation av tenn racketar) godtagits som s.k. bostadskomplement och således inte ansetts innebära avvikelse från bostadsändamålet i plan.²⁷ I en sådan situation torde det knappast heller kunna vara fråga om ett lovpliktigt ianspråktagande eller inredning av byggnad för ett väsentligen annat ändamål enligt nu aktuell bestämmelse.

Inredning av ytterligare bostad eller ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri

Lovplikt gäller också för att i en befintlig byggnad inreda någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri (9 kap. 2 § första stycket 3 b PBL). Lovplikten har motiverats med att sådana åtgärder kan ha betydelse för lokaliseringsfrågor och därmed ha inverkan på behov och dimensionering av va-anläggningar, gator, parkeringsutrymmen och service m.m. lik-

²⁵ Se MÖD 2018:8 samt MÖD:s domar den 28 november 2014 i mål nr P 4072-14 och den 22 februari 2017 i mål nr P 5200-16.

²⁶ Se t.ex. prop. 1985/86:1 s. 677 och prop. 2009/10:170 s. 467, RÅ 1993 ref. 9 och RÅ 1998 ref. 57 samt MÖD 2018:8 och MÖD:s dom den 28 november 2014 i mål nr P 4072-14 och den 22 februari 2017 i mål nr P 5200-16.

²⁷ Se RÅ 1993 ref. 9.

som ur byggteknisk synpunkt och för bostadsfrågan i stort.²⁸ Det bör nämnas att vid ÄPBL:s tillkomst gällde en lovplikt som även omfattade ändringar av byggnader som berörde konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkade byggnadernas planlösning. I samband med att sådana ändringar i stället gjordes anmälningspliktiga (6 kap. 5 § första stycket 3 PBF) behölls dock lovplikten för ovan nämnda inredningsåtgärder.²⁹

Det kan i sammanhanget nämnas att det varken i PBL eller PBF finns någon definition av termerna *bostad* eller *lokal*. I 3 kap. PBF och BBR finns dock krav på utformning av bostäder, exempelvis vilken inredning och utrustning som ska finnas (3:2 BBR). Att installera sådan inredning som kan underlätta övernattning eller annan boendeliknande användning kan medföra att en byggnad ska betraktas som en bostad.³⁰ Historiskt har tvåfamiljsbostäder inte ansetts böra hänföras till gruppen flerfamiljsfastigheter, för att inte skärpa dåtidens byggregler.³¹

I lagen (2006:378) om lägenhetsregister finns en definition av bostadslägenhet som en sådan lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad (3 §). Statistiska centralbyrån definierar vidare flerbostadshus som ”bostadsbyggnader innehållande tre eller flera lägenheter inklusive s.k. loftgångshus”.

Eftersom inredning av ytterligare såväl bostad som lokal här omfattas av lovplikt, gör sig gränsdragningsproblemen främst gällande när det gäller förutsättningarna för lov, inte minst när det gäller planligheten.

Byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller annan avsevärd påverkan på byggnads yttre utseende

Lovplikten för ändringar av byggnadens yttre gäller endast om byggnaden i fråga ligger i ett område som omfattas av en detaljplan (9 kap. 2 § andra stycket PBL). Bygglovsplikt gäller när en byggnad byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller när byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt (9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL). Estetiska värden har alltid funnits med i bygglag-

²⁸ Jfr prop. 1985/86:1 s. 678 f. och MÖD 2018:8.

²⁹ Se prop. 1993/94:178 s. 112 ff.; jfr även MÖD 2018:8.

³⁰ Se MÖD:s dom den 25 juni 2020 i mål nr M 3630-19.

³¹ Se prop. 1959:168 s. 111.

stiftningen. En fasadändring kan vidare ge byggtekniska konsekvenser som ändrade brandspridningsförhållanden genom byte av material. En sådan ändring kan få förödande konsekvenser för säkerheten om den inte genomförs på ett korrekt sätt eller kombineras med andra skyddsåtgärder. En påverkan på det yttre utseendet kan också medföra omgivningspåverkan, t.ex. genom ökad insyn genom nya eller större fönster, genom ändring i brandskyddet vid nya öppningar (t.ex. dörr) i närhet till tomtgräns, genom ändrade ljusförhållanden av skyltar och ljusanordningar eller genom bländning från reflekterande material i vissa vinklar. Påverkan på det yttre utseende kan också medföra konsekvenser för vissa allmänna intressen, i första hand historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden.

Med ändring som innebär att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas, avses inte alltför obetydliga ingrepp eller andra förändringar i byggnadens substans, som t.ex. putsning eller panelbeklädnad av byggnad som tidigare inte varit det. Det kan också handla t.ex. om att nya fönster eller dörrar tas upp eller väsentligt ändrar befintliga sådana.³² Även en balkong eller en altan kan ofta ses som sådana ändringar som påverkar en byggnads yttre utseende.³³ Mark- och miljööverdomstolen har i praxis – gällande byte av sidohängda tvåluftsfönster av trä med fast mittpost och en spröjsindelning med tre rutor i vardera luften mot nya fönster – att ändringarna var förhållandevis tydliga för en fackman men att de knappt torde vara märkbara för gemene man som färdas på gatan utanför. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade därför att bygglöv inte krävdes.³⁴

En byggnads yttre utseende kan också förändras genom att någon form av anordning monteras på byggnaden. Det kan exempelvis ske genom skyltning, fasadbelysning, antenner, master eller solceller. Sådana åtgärder kan således vara lovpliktiga genom sin utseendepåverkan, även om åtgärden i sig inte är lovpliktig. Detsamma kan gälla t.ex. s.k. muralmålningar, dvs. målningar som är integrerade i byggnadens arkitektur, eller andra konstnärliga utsmyckningar av en byggnad.

³² Se prop. 1985/86:1 s. 693; jfr även t.ex. MÖD 2019:25 samt Mark- och miljööverdomstolens domar den 27 maj 2015 i mål nr P 9298-14 och den 8 juni 2015 i mål nr P 169-15.

³³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 152.

³⁴ Se MÖD 2019:25; se även MÖD:s dom den 28 november 2019 i mål nr P 2166-19.

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende lovplikt för andra ändringar av en byggnad än tillbyggnad finns i avsnitt 7.6.7.

4.4.5 Bygglövsplikt i detaljplan och områdesbestämmelser

Med stöd av 4 kap. 15 och 42 §§ PBL får en kommun i en detaljplan eller i områdesbestämmelser bestämma omfattningen av krav på bygglov (9 kap. 7 och 8 §§ PBL).

Utökad bygglövsplikt avseende byggnader i detaljplan och områdesbestämmelser

En kommun får i en detaljplan eller områdesbestämmelser besluta om att bygglov ska krävas för vissa typer av åtgärder avseende byggnader i större utsträckning än vad som följer direkt av PBL (9 kap. 8 § första stycket 2–9 PBL). Det rör sig om en möjlighet både att utöka huvudreglerna om lovplikt och att kräva lov för vissa lovbefriade åtgärder, dvs. åtgärder som har undantagits från en huvudregel om lovplikt. De sistnämnda återkommer vi till nedan när vi redogör för de lovbefriade åtgärderna.

Den generella lovplikten avseende byggnader kan utökas i följande avseenden.

- Det som kommunen för ett område som utgör en värdefull miljö i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt i fråga om att underhålla eller ändra ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL (2 b).
- Det som kommunen i en detaljplan har bestämt i fråga om att i området färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial (6).
- Det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om att i området byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller vidta någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende (7).

Därutöver kan bygglovsplikten även utökas genom en detaljplan eller områdesbestämmelser i fråga om att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken (5). En sådan lovplikt får dock endast införas om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning.

Möjligheten att utöka lovplikten avseende vissa åtgärder gäller i viss utsträckning även skyltar, ljusanordningar och andra anläggningar än byggnader (6 kap. 2 § tredje stycket och 4 a § PBF).

Minskad bygglovsplikt avseende byggnader i detaljplan och områdesbestämmelser

En kommun kan i en detaljplan eller områdesbestämmelser i viss utsträckning även besluta om att bygglov *inte* ska krävas för vissa åtgärder (9 kap. 7 § PBL). En förutsättning för att besluta om ett sådant undantag är att en bygglovsprövning inte är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen (9 kap. 7 § tredje stycket PBL).

I en *detaljplan* kan kommunen besluta att en åtgärd får genomföras utan bygglov på det sätt och under den tid som kommunen har bestämt i planen. Undantaget behöver inte avse alla åtgärder planen medger, utan kan begränsas till vissa specifika åtgärder. Ett undantag kan också begränsas i tid. Att en åtgärd som har undantagits från lovplikt i en detaljplan måste följa planen framgår av 10 kap. 2 § PBL.

I *områdesbestämmelser* kan kommunen besluta att undanta bygglovsplikt för att

- vidta en åtgärd som avser en komplementbyggnad,
- göra en liten tillbyggnad,
- göra en tillbyggnad till eller annan ändring av en industribyggnad, eller
- vidta en åtgärd som avser ett enkelt fritidshus, en kolonistuga eller annan liknande byggnad.

För att få vidta åtgärd som avser en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad utan bygglov inom en sammanhållen bebyggelse krävs medgivande från berörda grannar, om ett sådant medgivande behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Denna

begränsning av undantaget från lovplikt motsvarar till viss del det som gäller för lovbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus utanför område med detaljplan enligt 9 kap. 6 § PBL.

Möjligheten att undanta åtgärder från lovplikt gäller i viss utsträckning även skyltar, ljusanordningar och andra anläggningar än byggnader (6 kap. 2 § tredje stycket och 4 § PBF).

Att en kommun i en detaljplan eller i områdesbestämmelser får bestämma omfattningen av krav på bygglov innebär att lovplikten inte bara regleras i författning, utan också genom ett kommunalt beslut. Det rimmar väl med den kommunala självstyrelsen (1 § andra stycket regeringsformen) och det kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL) och skapar också utrymme för lokala hänsynstaganden. Samtidigt innebär det en utmaning för den enskilde när denne ska ta ställning till vilka åtgärder som är lovpliktiga och inte, eftersom lovplikten regleras på flera olika ”nivåer”.

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser finns i avsnitt 7.5.4.

4.4.6 Undantag från bygglovsplikt avseende byggnader

Allmänt om undantagen

De författningsreglerade undantagen från lovplikten för byggnader finns i 9 kap. 3–6 a §§ PBL. Därtill finns det som vi har nämnt ovan en möjlighet för kommunen att i en detaljplan eller områdesbestämmelser besluta om ytterligare undantag från lovplikten (7 § samma kapitel). Undantagen från lovplikten för byggnader går att kategorisera på olika sätt; vissa avser olika typer av lovplikt (för nybyggnad, tillbyggnad respektive ändring), vissa gäller endast i respektive utanför ett detaljplanelagt område och vissa gäller endast för viss typ av befintlig bebyggelse. En stor del av undantagen gäller t.ex. endast åtgärder avseende eller i anslutning till ett en- eller tvåbostadshus.³⁵

³⁵ Vad som avses med en- och tvåbostadshus är inte definierat i PBL och inte heller i förarbetena (jfr prop. 1985/86:1 s. 697), men har varit föremål för bedömning i praxis, se t.ex. MÖD 2016:25 och MÖD 2016:26.

För flera av undantagen från lovplikten görs i sin tur undantag på så sätt att undantagen inte gäller inom vissa områden, som t.ex. inom områden som är särskilt värdefulla enligt 8 kap. 13 § PBL, områden med starka totalförsvarsintressen eller för t.ex. komplementbostadshus som i sig har uppförts utan lov med stöd av undantag. För flera av undantagen gäller vidare att de endast undantas från krav på bygglov om de vidtas minst 4,5 meter från gräns, eller närmare gräns om de grannar som berörs medger det (s.k. grannemedgivande). Som har nämnts ovan kan kommunen också genom bestämmelse i en detaljplan eller områdesbestämmelser införa lovplikt för lovbefriade åtgärder (9 kap. 8 § PBL).

Allmänt om undantagens tillämplighet inom vissa områden

Lovplikten och undantag (befrielse) från denna är i vissa fall kopplad till om en åtgärd ska utföras inom ett område med särskilt skydd, om den ska utföras på ett byggnadsverk eller i närheten av anläggning med särskilt skydd eller om åtgärden i sig är skyddad. Det kan handla om skydd utifrån totalförsvarets intressen eller andra säkerhetsintressen, men vanligast är skydd med anledning av värden från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. En utmaning med tillämpningen av dessa bestämmelser är att det, för den som vill vidta en åtgärd, inte alltid är tydligt hur avgränsningen av det skyddade området ser ut. Det finns dessutom en mängd åtgärder som – även om de vidtas inom ett skyddat område – över huvud taget inte omfattas av krav på lov, vilket också kan uppfattas som ologiskt eller inkonsekvent.

Undantag inom kulturmiljöområden

Skydd för arkitektur-, estetiska-, kultur- och historiska värden har, i olika former, funnits med sedan de tidigaste regleringarna om byggande (se avsnitt 3.2). Av flera bestämmelser i 9 kap. PBL framgår att regler med undantag från krav på lov inte gäller åtgärder som vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL (9 kap. 3 b och c, 4 d och f, 5 a, 6 a och 8 §§ PBL). Åtgärder på sådana byggnader och inom sådana områden är således alltid lovpliktiga (enligt huvudregeln).

Enligt 8 kap. 13 § PBL får en byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt inte förvanskas. Bestämmelsen omfattar även bygglovspliktiga anläggningar, tomter med skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser, allmänna platser och bebyggelseområden. Av förarbetena till motsvarande bestämmelser i ÄPBL framgår att för att en byggnad ska anses vara särskilt värdefull krävs att byggnadens värde är så stort att dess bevarande kan sägas utgöra ett verkligt allmänt intresse. Detta gäller inte bara enskilda byggnader av monumental karaktär eller med stort historiskt värde av allmänt intresse, utan också byggnader och samlade bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker eller något typiskt från skilda sociala miljöer eller som värderas högt av en lokal opinion. Byggnaderna eller bebyggelsen behöver heller inte vara av byggnadsminnesklass (jfr 3 kap. kulturmiljölagen). Ett tillräckligt motiv för att bevara byggnader eller bebyggelse kan vara att de är representativa för tidigare samhällseliga eller estetiska ideal eller att de ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp. Motiv för bevarande kan också vara att bebyggelsen eller byggnaden har haft betydelse för den historiska, arkitektur- och kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen.³⁶ När det gäller frågan om en bebyggelse är kulturhistoriskt värdefull bör också lokala överväganden tillmätas den största betydelse.³⁷ I sammanhanget kan också nämnas att skyddet av kulturmiljöer (vid sidan av skyddet av enstaka objekt) vid lovprövning stärktes genom en ändring av 1959 års byggnadsstadga, så att särskilda krav kunde ställas även på bebyggelse inom områden som utgör värdefulla miljöer.³⁸ I BBR finns allmänna råd om när en åtgärd ska anses vara varsam, när en åtgärd medför förvanskning och när en byggnad kan anses vara särskilt värdefull (1:221 BBR).

Uttryckliga krav på att kommunen beslutar om kulturmiljöområden och deras utbredning – t.ex. i detaljplan eller på annat sätt – saknas i PBL och fanns inte heller i ÄPBL. Av förarbetena till ÄPBL framgår dock att ett förslag om krav på kommunen att bestämma skyddet av byggnaderna och bebyggelsemiljöerna i detaljplan eller i s.k. markförordnande fanns, men att förslaget mötte sådan kritik att det inte kom att realiseras. Däremot gavs kommunen en möjlighet

³⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 510.

³⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 289.

³⁸ Se 38 § BS och prop. 1979/80:149 s. 24.

att i en detaljplan hävda längre gående krav på särskilt värdefulla byggnader, rivningsförbud och krav på bygglov för underhållsåtgärder på sådana byggnader. Samtidigt påpekade dock departementschefen det lämpliga i att kommunen likväl tar ställning till bevarandefrågorna i förväg och att ett sådant ställningstagande kommer till uttryck i bestämmelser i just detaljplan eller på annat sätt. Departementschefen utgick också från att så skulle bli fallet i stor utsträckning.³⁹

Av PBL framgår också att kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser kan utöka kravet på bygglov för åtgärder i värdefulla miljöer (jfr 4 kap. 15 och 42 §§ samt 9 kap. 8 § första stycket 2 PBL). Kommunen kan också bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§ PBL, bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § PBL och bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § PBL inte får rivras (jfr 4 kap. 16 och 42 §§ PBL). Sådana planbestämmelser är bindande vid lovprövningen. Det finns också en möjlighet för kommunen att redovisa sin syn på kommunens kulturmiljöer i översiktsplanen. Redovisningen i översiktsplanen är vägledande för bygglovsprövningen. Övrig dokumentation kan närmare ses som ett kunskapsunderlag.⁴⁰

Vi kan konstatera att flera kommuner i översiktsplan (3 kap. 2 § PBL), detaljplan (4 kap. 16 § 2 och 3 PBL), planbeskrivningar, gestaltungsprogram, arkitekturstrategier, kulturmiljöinventeringar, byggnadsklassificeringar eller på annat sätt har gett uttryck för vilka byggnader respektive bebyggelsemiljöer som är skyddsvärda i kommunen. Samtidigt kan konstateras att ett antal kommuner saknar dokumenterade ställningstaganden avseende avgränsning av värdefulla miljöer. Vissa beskrivningar, t.ex. i översiktsplaner eller andra icke rättsligt bindande dokument, är ibland på en så övergripande nivå att det är svårt för den enskilde fastighetsägaren att få klarhet i om just den egna fastigheten ingår i ett skyddsvärt område eller inte.

³⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 242.

⁴⁰ Jfr JO dnr 5716-2010.

Undantag inom områden av intresse för totalförsvaret

Skydd för totalförsvarets intressen har funnits i det plan- och byggrättsliga regelverket i vart fall sedan 1940-talet. Regleringen av skyddet är i PBL formulerad genom en hänvisning till miljöbalkens hushållningsbestämmelser till skydd för totalförsvarets intressen. I 3 kap. 9 § miljöbalken anges att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska också skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Regeringen eller länsstyrelsen får vidare enligt 11 kap. 12 § PBL, för ett visst geografiskt område, om det finns särskilda skäl, besluta att bestämmelserna i 10 och 11 §§ samma kapitel, om länsstyrelsens överprövning av kommunens beslut, ska tillämpas även i fråga om beslut om bygglov (eller förhandsbesked). Sådana s.k. förordnandeområden har sin bakgrund i behovet av skydd för militära skyddszoner.⁴¹

Vad gäller lovbefriade solcellspaneler och solfångare undantas åtgärder inom eller i anslutning till områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken (9 kap. 3 c § 3 PBL). För komplementbostadshus (9 kap. 4 a § PBL), vissa tillbyggnader samt inredande av ytterligare en bostad undantas åtgärder inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d § andra stycket). Ett utökat krav på marklov i ett område som inte omfattas av en detaljplan går också att reglera i områdesbestämmelser till skydd för bl.a. totalförsvarets intressen, rörande åtgärder i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde (9 kap. 13 § PBL).

Det kan konstateras att ett skyddsområdes avgränsning inte alltid är helt tydligt definierad rent geografiskt, utan avgränsningen kan innefatta ett betydande bedömningsutrymme. Det innebär i sin tur att det är svårt – både för en enskild och byggnadsnämnden – att avgöra vilka åtgärder som faktiskt är lovpliktiga och inte. I sammanhanget bör också nämnas att åtgärder som är avsedda för totalför-

⁴¹ Se prop. 1985/86:1 s. 804 ff.

svaret och som är av hemlig natur är helt undantagna från krav på lov (9 kap. 15 § PBL).

Undantag för ekonomibyggnader

Ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring i område utanför detaljplan är undantagna från krav på bygglov såvitt gäller nybyggnad, tillbyggnad samt om det i ekonomibyggnaden inreds någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri (9 kap. 3 § PBL). Skälet till lättnaderna för dessa har likställts med situationen där den som uppför en byggnad uteslutande för eget behov (jfr en- och tvåbostadshus) inte bör vara bunden av allt för rigorösa föreskrifter.⁴² De särskilda krav som måste uppställas på dessa byggnader ur bl.a. hälsovårds- och brandskyddssynpunkt, har bedömts kunna tillgodoses genom specialförfattningar.⁴³

Termen ekonomibyggnad är inte definierad i vare sig PBL eller PBF. Huruvida en byggnad är en ekonomibyggnad och om den uppförs för något av de angivna ändamålen ska enligt praxis tolkas restriktivt då det är fråga om ett undantag från den generella lovplikten.⁴⁴ Vidare får bedömas om byggnaden till sin storlek, konstruktion, utformning och placering är sådan att den kan betraktas som en ekonomibyggnad för det aktuella ändamålet.⁴⁵

Vad gäller näring liknande jordbruk eller skogsbruk, har fisket har ansetts vara en sådan, liksom renskötsel.⁴⁶ Vad gäller hästverksamhet som har bedrivits i stor skala, men med ringa anknytning till övrig verksamhet på en fastighet, har sådan verksamhet i praxis inte bedömts som jordbruksverksamhet, utan som ett självständigt företag i förhållande till jordbruket.⁴⁷

Lovbefrielsen är inte begränsad till ekonomibyggnader i anslutning till t.ex. en huvudbyggnad och inte heller vad gäller placering i förhållande till fastighetsgräns.

Kommunen kan i områdesbestämmelser bestämma att det ska krävas lov för de undantagna åtgärderna (4 kap. 42 § 4 och 9 kap. 8 §

⁴² Se prop. 1959:168 s. 111.

⁴³ Se prop. 1959:168 s. 114.

⁴⁴ Se t.ex. MÖD:s dom den 9 november 2016 i mål nr P 2273-16.

⁴⁵ Se RÅ 2000 ref. 7.

⁴⁶ Se MÖD:s dom den 9 januari 2016 i mål nr P 2273-16 och den 2 september 2019 i mål nr P 2835-19.

⁴⁷ Se t.ex. RÅ 1995 ref. 93, RÅ 2005 ref. 53 och MÖD:s dom den 30 april 2019 i mål nr P 8249-18.

första stycket 4 PBL). En sådan lovplikt får dock endast införas om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning. Även om lov inte krävs får åtgärden inte strida mot gällande områdesbestämmelser (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL).

I sammanhanget bör också nämnas att tillståndsplikt för djurhållning även finns i miljöbalken (jfr 2 kap. MPF). Stall ska vidare godkännas av länsstyrelsen enligt djurskyddslagen och djurskyddsförordningen (2019:66), jfr särskilt 6 kap.

Undantag för mindre byggnad inom allmän plats

Bygglov krävs inte för nybyggnad på mark som betecknas som allmän plats i en detaljplan och som kommunen äger (9 kap. 3 a § PBL). Undantaget från bygglovsplikten gäller endast om byggnaden placeras på platsen i högst tre månader, har en byggnadsarea som inte är större än 15,0 kvm och en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter, dvs. som mest har samma storlek som gäller för s.k. friggebodar. Av förarbetena framgår att bestämmelsen tar sikte på en byggnad som används som t.ex. valstuga, tillfällig informationsbyggnad eller för tillfällig försäljning av mat och dryck och liknande.⁴⁸

För att en byggnad inte ska placeras på en plats under tre månader för att därefter flyttas till en ny plats under en ny tremånadersperiod inom samma allmänna plats, krävs enligt andra stycket bygglov om byggnaden flyttas inom samma allmänna plats.

Undantaget gäller endast nybyggnad och då byggnaden måste uppföras inom allmän plats. Undantaget är således endast tillämpligt i ett område som omfattas av en detaljplan (jfr 1 kap. 4 § PBL). Åtgärden får inte strida mot gällande detaljplan (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL).

Undantag för väderskydd för kollektivtrafiken

Bygglov krävs inte för nybyggnad av ett fristående väderskydd för kollektivtrafiken, om väderskyddet inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvm och har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter (9 kap. 3 b § PBL), dvs. samma storlek som gäller för s.k. friggebodar (9 kap. 4 § PBL).

⁴⁸ Se prop. 2016/17:151 s. 61 ff. och 96 f.

Enligt förarbetena avses med väderskydd skydd för olika slag av kollektivtrafik, t.ex. buss och spårvagn, dock inte perrongtak på tågstationer. Väderskyddet ska vara fristående och får således inte, utan lov, uppföras som tillbyggnad till en byggnad.

Av andra stycket framgår att undantaget inte gäller om väderskyddet placeras i direkt anslutning till ett annat väderskydd. Enligt förarbetena tar uttrycket *i direkt anslutning* sikte på väderskydd på samma sida av en gata eller väg.⁴⁹

Undantaget från bygglovsplikten gäller inte heller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Undantaget gäller både inom och utanför områden med detaljplan, men åtgärden ska följa gällande detaljplan respektive områdesbestämmelser (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL).

Undantag för solcellspaneler och solfångare

Av 9 kap. 3 c § PBL framgår att det inte krävs bygglov för att på en byggnad montera solcellspaneler och solfångare som följer byggnadens form, även om lov enligt huvudregeln i 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL egentligen krävs på grund av att byggnadens yttre utseende påverkas avsevärt.

Av förarbetena följer att kravet på att de aktuella anläggningarna monteras på en byggnad innebär att undantaget inte omfattar sådana solcellspaneler och solfångare som integreras i byggnaden och därmed ingår i byggnadens fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. Undantaget omfattar inte heller solcellspaneler och solfångare som inte följer byggnadens form, exempelvis om de vinklats i en annan riktning än byggnadens tak eller fasad.⁵⁰

Av andra stycket framgår att undantaget inte gäller på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana om-

⁴⁹ Se prop. 2016/17:151 s. 67 ff. och 97 f.

⁵⁰ Se prop. 2017/18:197 s. 7 ff. och 24.

råden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket PBL, dvs. områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar.

Då lovplikten i fråga endast gäller inom område med en detaljplan är undantaget endast aktuellt inom en detaljplan. Även om lov inte krävs får åtgärden inte strida mot detaljplanen (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL). Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för solcellspaneler och solfångare (9 kap. 8 § första stycket 9 PBL).

Undantaget från lovplikt för solcellspaneler och solfångare har i praktiken belyst en hel del bekymmer, såväl för enskilda som för totalförsvarets intressen. För det första är solcellspaneler och solfångare inte i sig lovpliktiga som anläggningar (6 kap. 1 § PBF), utan endast genom att de kan innebära att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas. För det andra omfattar nu aktuell undantagsreglering endast solcellspaneler och solfångare och inte andra solenergianläggningar och dessutom bara sådana som monteras på en byggnad. För det tredje är det endast åtgärder inom ett detaljplanelagt område som träffas av den nu aktuella regleringen. Det finns således ett stort antal solenergianläggningar som över huvud taget inte är lovpliktiga, inte enligt bestämmelserna i 9 kap. PBL och heller inte enligt den uttömmande uppräkningslistan i 6 kap. 1 § PBF, oavsett om de uppförs inom ett detaljplanelagt område eller inte. Vidare omfattas heller inte solcellspaneler och solfångare som faktiskt monteras på en byggnad, men inom ett område som inte är detaljplanelagt.

Solenergianläggningar (allt från solcellspaneler och solfångare till fristående solcellsparker) kan orsaka störningar och påtagligt försvåra utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar belägna inom områden för riksintresse för totalförsvaret. Det saknar betydelse för totalförsvarets intressen om åtgärden sker inom eller utanför detaljplanelagt område. Försvarsmakten får med nuvarande lovpliktsreglering inte information om solenergianläggningar utanför detaljplanelagt område trots att de uppförs inom eller anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Försvarsmakten har i vårt utredningsarbete uttryckt ett behov av ett regelverk som innebär att alla solenergianläggningar inom påverkansområdet för totalförsvarets militära del är lovpliktiga, oavsett om anläggningarna placeras inom ett detaljplanelagt område eller inte (se avsnitt 2.4.11).

Undantag för mur eller plank för skyddad uteplats

Enligt 6 kap. 1 § 7 PBF krävs det bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra murar och plank (se avsnitt 4.5.15). För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs dock inte bygglov för att – just med en mur eller ett plank – anordna en skyddad uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. (9 kap. 4 § första stycket 1 PBL). Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det (9 kap. 4 § andra stycket PBL). Undantaget avser således endast murar och plank som anordnar en uteplats och inte murar och plank i andra avseenden. Av lagtexten framgår också att uteplatsen ska anordnas intill bostadshuset (eller komplementbostadshuset) och därmed inte intill en komplementbyggnad.

Av förarbetena framgår att i fråga om en mur eller ett plank som anordnas på två hussidor och som möts i ett hörn, bör kravet att anordnandet måste ske inom 3,6 meter från bostadshuset kunna tillämpas på så sätt att muren eller planket tillåts få en sträckning som ytterst, dvs. 3,6 meter från vardera husväggen, följer de linjer som parallellt med de båda väggarna möts i ett hörn, även om resultatet blir att murens eller plankets ytterhörn på det sättet blir på ett något längre avstånd från hushörnet än 3,6 meter.⁵¹ Detta har dock inte kommit till uttryck i lagtexten.

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Åtgärden får också strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL). Observera att det nu aktuella undantaget är lagreglerat, trots att huvudregeln om lovplikt framgår av PBF.

Undantag för skärmtak över uteplats, altan, balkong eller entré

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs det inte bygglov för att anordna ett skärmtak över en altan, balkong eller entré eller över en sådan uteplats som får anordnas med stöd av det ovan nämnda undantaget för murar och plank (9 kap. 4 § första

⁵¹ Se prop. 2006/07:122 s. 71.

stycket 2 PBL). Skärmtaket får dock inte tillsammans med andra skärmtak som har anordnats på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov täcka en större area än 15,0 kvadratmeter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det (9 kap. 4 § andra stycket PBL). Till skillnad från övriga punkter i denna paragraf gäller möjligheten att, utan bygglov, kunna anordna ett skärmtak över en altan, balkong eller entré inte bara för bostadshus utan också för komplementbyggnader. Detta undantag gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för friggebod (15,0 kvm komplementbyggnad)

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs det inte bygglov för att i omedelbar närhet av bostadshuset uppföra eller bygga till en komplementbyggnad som inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter (s.k. friggebod) (9 kap. 4 § första stycket 3 PBL). Arealen ska beräknas tillsammans med byggnadsarean för andra komplementbyggnader som har uppförts på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov enligt den aktuella bestämmelsen eller motsvarande äldre bestämmelser. Komplementbyggnaden får inte ha en taknockshöjd som överstiger 3,0 meter och får inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det (9 kap. 4 § andra stycket PBL). Undantaget från bygglovsplikten för 15,0 kvm komplementbyggnad gäller inte för sådana bostadshus som utgör komplementbostadshus och är undantagna från krav på bygglov enligt 9 kap. 4 a § PBL.

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i detaljplan ändå kräva lov avseende 15,0 kvadratmeter komplementbyggnader för ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL).

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för 30,0 kvadratmeter komplementbyggnad och komplementbostadshus

Det krävs inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som avses utgöra antingen en särskild bostad (komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad och tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av 9 kap. 4 a § PBL inte får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter.

Komplementbostadshuset och komplementbyggnaden får inte ha en taknockshöjd som överstiger 4,0 meter. Det får inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter och i förhållande till en järnväg inte närmare spårets mitt än 30,0 meter. Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det och även närmare spårets mitt om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det (9 kap. 4 a § tredje stycket PBL). Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov krävs en anmälan för att den ska få vidtas (6 kap. 5 § första stycket 9 och 10 PBF).

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva bygglov för komplementbostadshus och komplementbyggnader för ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL). Om en kommun med stöd av samma bestämmelse innan de aktuella undantagen tillkom i PBL bestämt att bygglov ska krävas för att uppföra eller bygga till en friggebod krävs bygglov även för komplementbostadshus och komplementbyggnader enligt 9 kap. 4 a § PBL (punkt 3 i övergångsbestämmelserna till SFS 2014:477).

Undantaget från bygglovsplikten gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpningen av 8 kap. 13 § PBL ska anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller, såvitt avser komplementbostadshus, om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken) om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d § PBL).

Undantagen gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för ändring av komplementbyggnad till komplementbostadshus

Det krävs inte bygglov för att ändra en komplementbyggnad till ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § första stycket PBL (9 kap. 4 a § andra stycket PBL). Samma krav avseende storlek och placering som gäller för komplementbostadshus som nyuppförs gäller vid en sådan ändring.

Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov krävs en anmälan för att den ska få vidtas (6 kap. 5 § första stycket 11 PBF).

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för ändring till komplementbostadshus för ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL). Om en kommun med stöd av samma bestämmelse innan de aktuella undantagen tillkom i PBL har bestämt att bygglov ska krävas för att uppföra eller bygga till en friggebod krävs bygglov även för ändring till komplementbostadshus enligt 9 kap. 4 a § PBL (punkt 3 i övergångsbestämmelserna till SFS 2014:477).

Undantaget från bygglovsplikten gäller inte för sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken) om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d § PBL).

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för 15,0 kvadratmeter tillbyggnad av en- eller tvåbostadshus

För en- och tvåbostadshus krävs det, under vissa förutsättningar, inte bygglov för att göra högst en tillbyggnad som inte har en större bruttoarea än 15,0 kvadratmeter (9 kap. 4 b § första stycket 1 PBL).

Med bruttoarea avses enligt förarbetena den definition av bruttoarea som finns i Svensk standard (numera SS 21054:2020).⁵² Tillbyggnaden kan utföras i flera plan, men får inte överstiga bostads-

⁵² Se prop. 2013/14:127 s. 76.

husets taknockshöjd och får inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det (9 kap. 4 b § andra stycket PBL). Något hinder mot att göra en tillbyggnad med en källare finns inte. Undantaget från kravet på bygglov för 15,0 kvm tillbyggnad gäller inte för sådana bostadshus som utgör komplementbostadshus (9 kap. 4 b § tredje stycket PBL). Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov krävs en anmälan för att den ska få vidtas (6 kap. 5 § första stycket 12 PBF).

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva bygglov avseende 15,0 kvadratmeter tillbyggnad i ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL).

Undantaget från bygglovsplikten gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken) om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d § PBL).

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för takkupor på en- eller tvåbostadshus

För en- och tvåbostadshus som saknar takkupor krävs det inte bygglov för att bygga högst två kupor eller på ett bostadshus som redan har en takkupa bygga ytterligare en takkupa, där takkuporna får uppta högst halva takfallet och det inte innebär något ingrepp i den bärande konstruktionen (9 kap. 4 b § första stycket 2 PBL). Av förarbetena framgår att med bärande konstruktion avses i detta sammanhang primärbärverket, t.ex. balkar och takstolar. Däremot kan takkupor byggas som medför ändringar i sekundärbärverket, t.ex. åsar.⁵³

Undantaget från bygglov för takkupor gäller inte för sådana bostadshus som utgör komplementbostadshus (9 kap. 4 b § tredje stycket

⁵³ Se prop. 2013/14:127 s. 76.

PBL). Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov krävs en anmälan för att den ska få vidtas (6 kap. 5 § första stycket 13 PBF).

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov avseende takkupor för ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL).

Undantaget gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (9 kap. 4 d § första stycket PBL).

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för inredning av ytterligare bostad i enbostadshus

För enbostadshus krävs det inte bygglov för att i byggnaden inreda ytterligare en bostad (9 kap. 4 c § PBL). Undantaget från bygglov för inredande av ytterligare en bostad gäller inte för sådana bostadshus som utgör komplementbostadshus enligt 9 kap. 4 a §. Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov krävs dock en anmälan för att den ska få vidtas (6 kap. 5 § första stycket 14 PBF).

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för inredande av ytterligare bostad för ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL).

Undantaget gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken) om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d § PBL).

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Begränsning av undantagen från lovplikt

Av 9 kap. 4 d § första stycket PBL framgår att en åtgärd som avses i 4 a–4 c §§ samma kapitel inte får vidtas utan bygglov om kommunen i en detaljplan har bestämt att åtgärden omfattas av krav på bygglov (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL) eller på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL.

Av andra stycket framgår vidare att en åtgärd som avser ett komplementbostadshus enligt 9 kap. 4 a §, en åtgärd enligt 4 b § första stycket 1 eller 4 c § PBL inte får vidtas utan bygglov inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält.

Undantagets begränsning är således snävare här än motsvarande begränsningar av lovebefrielsen för solcellspaneler och solfångare enligt 9 kap. 3 c § PBL. Försvarsmakten har i vårt utredningsarbete påtalat att lovplikten – eller rättare sagt begränsningen av lovebefrielsen – bör gälla alla komplementbostadshus som uppförs inom eller i anslutning till de områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

Undantag för altaner

Av 9 kap. 4 f § PBL framgår att för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbostadshus krävs det, trots 2 § första stycket 2 och 3 c, inte bygglov för att med en altan anordna en uteplats på mark inom 3,6 meter från bostadshuset, om altanen inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. En åtgärd får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det. Undantaget från lovplikt är inte tillämpligt om åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL. Åtgärden får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser i enlighet med vad som framgår av 10 kap. 2 § tredje stycket PBL.

Undantaget innebär att det inte krävs bygglov för att bygga en altan som utgör en tillbyggnad enligt 9 kap. 2 § första stycket 2 PBL. En altan omfattas inte heller av krav på bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan även om den skulle innebära att byggnadens yttre utseende påverkas avsevärt enligt första stycket 3 c och andra stycket samma paragraf.

Undantaget från kravet på bygglov gäller inte altaner till en lovpliktig nybyggnad. Uttrycket uteplats på mark innebär vidare att t.ex. inglasade uterum eller takterrasser inte omfattas av undantaget.

Undantaget är tillämpligt även om altanen byggs på flera sidor av huset, innebärande att avståndet från huset till den punkt där altanens ytterkanter möts i ett hörn då kan bli något längre än 3,6 meter (jfr 9 kap. 4 § första stycket 1 PBL). Altanens höjd (max. 1,8 meter) ska mätas från marken vid altanens yttersida upp till altangolvets ovansida och således inte utifrån någon medelmarknivå.⁵⁴

Undantag för att färga om, byta fasad eller takmaterial på en- och tvåbostadshus i ett område som omfattas av en detaljplan

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan krävs det inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, under förutsättning att åtgärden inte väsentligen ändrar byggnadens eller områdets karaktär (9 kap. 5 § PBL). Observera att bestämmelsen reglerar *omfärgning* och inte – som i 2 § första stycket 3 c – *färgbyte*.

Enligt förarbetena bör rekvisitet *väsentligen* bedömas i relation till ändringen av byggnadens utseende och inte till ändringarna i sig, vilket innebär att lovplikten inte bör bedömas t.ex. utifrån kulörförändringen som sådan utan utifrån effekten på byggnaden, som kan variera mycket mellan olika byggnader.⁵⁵

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för sådana åtgärder (9 kap. 8 § första stycket 6 PBL). Då lovplikten enligt huvudregeln endast gäller inom ett område med en detaljplan är kommunens möjlighet att bestämma om krav på lov för de undantagna åtgärderna också endast aktuellt inom ett detaljplanlagt område. Även om bygglov inte krävs får åtgärden inte strida mot detaljplanen (10 kap. 2 § PBL).

⁵⁴ Se prop. 2006/07:122 s. 71 och prop. 2018/19:112 s. 24.

⁵⁵ Se prop. 2006/07:122 s. 49.

Undantag för liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel på en- eller tvåbostadshus i ett område som omfattas av en detaljplan

För en- och tvåbostadshus inom ett område med en detaljplan krävs det inte bygglov för en liten tillbyggnad i form av en balkong, ett burspråk eller en uppstickande byggnadsdel (9 kap. 5 a § PBL). Åtgärderna kan ses som tillbyggnad och får inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det (9 kap. 5 a § andra stycket PBL). Enligt förarbetena avses med en *liten tillbyggnad* samma begränsning i storlek som i undantaget för liten tillbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan (9 kap. 6 § PBL).⁵⁶

Då komplementbostadshus enligt 9 kap. 4 a § inte är undantagna från detta undantags tillämplighet, får motsvarande åtgärd vidtas även på ett sådant enbostadshus utan bygglov.

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för sådana åtgärder (9 kap. 8 § första stycket 8 PBL).

Undantaget gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Även om bygglov inte krävs får åtgärden dock inte strida mot detaljplanen (10 kap. 2 § PBL).

Undantag för komplementbyggnad, liten tillbyggnad och mur eller plank i ett område som inte omfattas av en detaljplan

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank i ett område som inte omfattas av en detaljplan krävs det inte bygglov för att göra en liten tillbyggnad eller uppföra en komplementbyggnad, en mur eller ett plank i omedelbar närhet av bostadshuset (9 kap. 6 § PBL). Åtgärden får inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om inte de grannar som berörs medger det (9 kap. 6 § andra stycket PBL).

Termen *komplementbyggnad* definieras i 9 kap. 4 § PBL som till en- och tvåbostadshus hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader. Hur stor komplementbyggnaden får vara regleras emellertid inte i någon bestämmelse, inte heller vad som avses med en

⁵⁶ Se prop. 2016/17:151 s. 98.

liten tillbyggnad. Av förarbetena framgår dock att tillbyggnaden respektive tillkommande byggnad verkligen ska ha karaktären av komplement till befintlig bebyggelse på fastigheten och att tillskottet inte får komma att dominera över det tidigare byggnadsbeståndet.⁵⁷

Undantaget gäller inte om åtgärden vidtas inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Uttrycket *sammanhållen bebyggelse* definieras i 1 kap. 4 § PBL som bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. I praktiken innebär det att fråga måste vara om minst tre hus.⁵⁸

Termen *bebyggelse* är i sin tur i samma paragraf definierad som en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader. I ÄPBL användes uttrycket *samlad bebyggelse* som i princip avsåg 10–20 hus. I samband med att det uttrycket i PBL ersattes av *sammanhållen bebyggelse*, kompletterades nu aktuell paragraf (9 kap. 6 § tredje stycket PBL) med att lovplikt för åtgärder inom sammanhållen bebyggelse endast gäller om bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Anledningen var att den gällande lovplikten i sak inte skulle ändras.⁵⁹

Kommunen kan inte på förhand och rättsligt bindande bestämma vad som är sammanhållen bebyggelse, utan det får avgöras i det enskilda fallet. Om ett utpekande har skett i t.ex. en fördjupad översiktsplan, kan det dock vara vägledande för bedömningen.

Utanför sammanhållen bebyggelse har kommunen möjlighet att, genom bestämmelser i områdesbestämmelser, ändå kräva lov för nu aktuella åtgärder (9 kap. 8 § första stycket 3 PBL).

Även om lov inte krävs får åtgärden inte strida mot områdesbestämmelser (10 kap. 2 § PBL).

Undantag för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus i ett område som omfattas av en detaljplan

För andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader i ett område som omfattas av en detaljplan krävs det inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta tak-

⁵⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 276 och prop. 2009/10:170 Del 1 s. 468.

⁵⁸ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 143.

⁵⁹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 142 f., 151 f. och 468.

täckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård (9 kap. 6 a § PBL). Uttrycket *kringbyggd gård* omfattar slutna kvarter, men också i huvudsak kringbyggda gårdar.⁶⁰

Undantaget gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana byggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för sådana åtgärder (9 kap. 8 § första stycket 6 PBL). Då lovplikten i fråga endast gäller i ett område som omfattas av en detaljplan är undantaget också endast aktuellt i ett sådant område. Även om lov inte krävs får åtgärden inte strida mot detaljplanen (10 kap. 2 § PBL). Observera också att en åtgärd som omfattas av undantaget ändå kan omfattas av krav på anmälan (se avsnitt 4.9).

Särskilt om 4,5 meter från gräns

För flertalet av de undantag som avser nybyggnad, tillbyggnad eller uppförande av mur och plank gäller att byggnaden inte får placeras eller åtgärden vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om inte de grannar som berörs medger det. Undantagen för ekonomibygnader (9 kap. 3 § PBL), mindre byggnad inom allmän plats (9 kap. 3 a § PBL) och väderskydd för kollektivtrafiken (9 kap. 3 b § PBL) har dock inte någon sådan begränsning avseende avstånd till gräns. Någon sådan begränsning gäller inte heller för de undantag som endast avser ändringar av byggnaders yttre utseende (9 kap. 3 c och 5 §§ PBL) och inte heller för takkupor på ett en- eller tvåbostadshus (9 kap. 4 b § första stycket 2 PBL) eller för inredande av en ytterligare bostad i ett enbostadshus (9 kap. 4 c § PBL).

Termen *gräns* har varit föremål för resonemang i flera lagstiftningsärenden. Av förarbetena till 1947 års byggnadsreglering framgår att *tomtplats* kunde vara såväl ett arrendeområde som en fastighet eller ett område av i fastighetsindelning inte ingående mark.⁶¹ Av förarbetena till ÄPBL framgår att med *gräns* kan avses såväl fastighetsgräns som tomtgräns mellan två tomter på samma fastighet, t.ex. arrendetomter.⁶²

⁶⁰ Se prop. 2016/17:151 s. 99.

⁶¹ Se prop. 1947:211 s. 99.

⁶² Se prop. 1985/86:1 s. 697 ff. Jfr även arrendeavtals ”ägovidd”, se 8 kap. 9 § jordabalken.

I samband med att storleken på friggebodarna ökades från 10,0 till 15,0 kvadratmeter föreslog regeringen vidare att för att åtgärda otydligheten om vilken gräns som avsågs, skulle *gräns* ersättas med gränsen mot annan fastighet eller tomt.⁶³ Civilutskottet ansåg dock att det nya uttrycket var mindre väl valt.⁶⁴ Med hänsyn till att det av bestämmelserna inte direkt skulle kunna utläsas vad som gäller i förhållande till t.ex. en angränsande samfällighet eller till allmänt vatten, bedömde utskottet det som mest lämpligt att termen *gräns* i vart fall tills vidare skulle behållas. Även inför ikraftträdandet av PBL föreslog Lagrådet att termen *tomtgräns* i stället borde användas, vilket dock inte skedde.⁶⁵

I 1 kap. 4 § PBL definieras i dag *tomt* som ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål. Legaldefinitionen är således helt knuten till byggnad och inte annan anläggning.

I praxis⁶⁶ har Mark- och miljööverdomstolen ansett termen *gräns* avse följande.

... alla de gränser av intresse som kan förekomma i sammanhanget. Detta gäller alltså även gräns mot väg eller gata.

Det är heller inte reglerat i vare sig PBL eller PBF från var på byggnadsverket avståndet till gränsen ska mätas. Frågan har inte heller belysts närmare i förarbetena. Mark- och miljööverdomstolen har dock i praxis⁶⁷ uttalat följande.

... byggnadsdelar som anses vara mätvärda vid beräkningen av byggnadsarean även ska beaktas vid bedömningen av vilken punkt på byggnaden som ska utgöra utgångspunkt för mätningen av byggnadens avstånd till gräns.

⁶³ Se prop. 2006/07:122 s. 49.

⁶⁴ Se bet. 2007/08:CU3 s. 15f.

⁶⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 2 s. 445.

⁶⁶ Se MÖD 2013:18.

⁶⁷ Se MÖD 2020:9.

Särskilt om grannemedgivande

Grannemedgivandet återfinns i 9 kap. 4 §, 4 a, 4 b, 4 f, 5 a och 6 §§ PBL och innebär att en åtgärd får vidtas utan lov närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Ett medgivande bör vara skriftligt och godkännande måste erhållas från alla grannar som är berörda.⁶⁸ Ett grannemedgivande kan inte sträcka sig längre än de handlingar som grannen har yttrat sig över.⁶⁹ En senare fastighetsägare är också bunden av ett grannemedgivande från en tidigare fastighetsägare.⁷⁰ Med rekvisitet *granne* avses inte endast de som har ett ägarintresse, utan även andra som har ett av rättsordningen accepterat intresse avseende markanvändningen.⁷¹

Mot gata och park gäller enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis alltid 4,5-metersgränsen, dvs. grannemedgivande kan inte lämnas av kommun/stat när byggnation avses uppföras närmare än 4,5 meter från gata/väg. Motsvarande gäller vid uppförande av byggnation närmare än 4,5 meter från område som enligt gällande detaljplan utgör friluftsområde tillgängligt för allmänheten. Mark- och miljööverdomstolens praxis bygger i huvudsak på att kommunen som markägare inte kan representera alla de som har ett berättigat intresse av att använda ett sådant område. Detsamma gäller om den allmänna platsmarken ägs av annan än kommunen (jfr s.k. enskilt huvudmannaskap).⁷²

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende undantag från lovplikten för byggnader finns i avsnitt 7.5.5, 7.6–10 och 7.15.

⁶⁸ Se MÖD 2013:18.

⁶⁹ Se t.ex. MÖD:s dom den 2 maj 2014 i mål nr P 8496-13 och den 4 juni 2018 i mål nr P 8142-17.

⁷⁰ Se MÖD:s dom den 4 juni 2018 i mål nr P 8142-17; jfr även NJA 2014 s. 445.

⁷¹ Se t.ex. MÖD:s dom den 20 september 2013 i mål nr P 1972-13 och den 18 september 2020 i mål nr P 12684-19.

⁷² Se MÖD 2013:18, MÖD:s dom den 20 september 2013 i mål nr P 1972-13 och den 18 september 2020 i mål nr P 12684-19; se även prop. 1985/86:1 s. 256 och prop. 2006/07:122 s. 45.

4.4.7 Ytterligare undantag från krav på bygglov

Undantag för bygglov för ändamål av säsongskarakter

Om ett bygglov används för ett ändamål som har en sådan säsongskarakter att åtgärden behöver upprepas under två eller flera år i följd får åtgärden vidtas igen utan ny prövning om det sker inom ett år från det att åtgärden senast avslutades (9 kap. 9 § PBL). Den bygglovspliktiga åtgärden kan därmed vidtas på nytt utan att något nytt lov krävs. I förarbetena anges som exempel kioskverksamhet som bara bedrivs under en del av året, åtgärder för återkommande evenemang eller skyltar som sätts upp under en del av året.⁷³

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.11.2.

Undantag från lovplikt för totalförsvaret

Enligt nuvarande 9 kap. 15 § PBL gäller inte bestämmelser om lov åtgärder med byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder ska dock föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

Åtgärderna i fråga omfattas således endast av en samrådsplikt. Bestämmelsen utesluter inte att direkta kontakter under hand tas mellan försvarsmyndigheterna och kommunen.⁷⁴

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.15.

Undantag från lovplikt med stöd av föreskrifter i extraordinära situationer

Riksdagen har gett regeringen ett bemyndigande att i vissa extraordinära situationer meddela föreskrifter om undantag från kravet på bl.a. bygglov (16 kap. 13 och 14 §§ PBL). De extraordinära situationerna är följande.

- Om det har inträffat en naturhändelse med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas (16 kap. 13 § PBL).

⁷³ Se prop. 2006/07:122 s. 56.

⁷⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 708 f. och prop. 2009/10:170 Del 1 s. 470.

- Om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och om det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas (16 kap. 13 a § PBL).
- Om spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvård inte räcker till, och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas (16 kap. 13 b § PBL).
- Om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i (16 kap. 14 § PBL).

Vilka föreskrifter som kan meddelas och under vilka förutsättningar skiljer sig något åt mellan de olika situationerna. Exempel på sådana föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandena är 3 kap. 27–29 §§ PBF om krav för tillfälliga anläggningsboenden för asylsökande m.fl. samt förordningen (2020:254) om undantag från plan- och byggregler för tillfälliga vårdbyggnader till följd av pandemin covid-19.

Våra överväganden och förslag avseende dessa bemyndiganden finns i avsnitt 7.23.2.

4.5 Bygglövsplikt för andra anläggningar än byggnader

4.5.1 Inledning

Något om anläggning

I 1 kap. 4 § PBL definieras byggnadsverk som en byggnad eller annan anläggning. Termen *anläggning* saknar dock i sig en legaldefinition, men av förarbetena framgår att det handlar om de flesta konstruktioner i samhället.⁷⁵ I förarbetena till ÄPBL användes även termen *anordning*.⁷⁶ Bostadsutskottet framförde dock att termen inte har någon självständig ställning i lagstiftningen, utan att det snarast har använts för att beteckna små anläggningar. Utskottet menade att termen kunde utmönstras⁷⁷, vilket också skedde när ÄPBL trädde i kraft.

⁷⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 144.

⁷⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 681.

⁷⁷ Se BoU 1986/87:1 s. 96 f.

Bakgrund till lovplikten för anläggningar

Som har nämnts i avsnitt 4.3 krävs även bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en rad *andra anläggningar än byggnader*. De lovpliktiga anläggningarna räknas uttömmande upp i 6 kap. 1 § PBF. Därutöver finns ett antal undantag från lovplikten (6 kap. 2 § PBF och 9 kap. 4 § PBL), liksom en möjlighet för kommunen att i viss utsträckning reglera lovplikten i en detaljplan och områdesbestämmelser (6 kap. 4 a § PBF).

Anläggningar som omfattas av lovplikt har succesivt förts in i plan- och bygglagstiftningen. Tidiga skäl för lovplikt var skydd för stads- och landskapsbild, krav på prydlighet, att inte skymma sikt vid gata, skydd mot brand och risk för olycksfall, skydd för grundvattnet, för att inte störa grannar och för att skydda totalförsvarets intressen. Tydlighet i lovplikten och säkerhet var centrala vid införandet av lovplikt för vindkraftverk, samt olägenheter i form av buller samt radio- och TV-störningar och störande inverkan på stads- eller landskapsbilden.⁷⁸ Konflikter om markanvändning vid omfattande utbyggnad hade också uppmärksammats.⁷⁹

Vid ÄPBL:s tillkomst utökades omfattningen av åtgärder som omfattades av krav på lov, i huvudsak med ett antal anläggningar som är arealkrävande, medför konsekvenser för närboende samt kan ha inverkan på friluftslivets intressen och landskapsbilden, och som inte omfattades av någon (annan) tillståndsplikt. Vid ikraftträdandet av kulturmiljölagen 1989 infördes krav på bygglov för begravningsplatser då den statliga tillsynen över dessa avskaffades.

Vid ikraftträdandet av PBL flyttades förteckningen med lovpliktiga anläggningar till PBF (6 kap. 1 § PBF). Bemyndigandet till regeringen att föreskriva om lovplikt för andra anläggningar än byggnader, är begränsat till anläggningar som genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen (16 kap. 7 § PBL). I samband härmed utvecklades inte skälen för lovplikt i någon nämnvärd omfattning. Förteckningen med lovpliktiga anläggningar har således i stora drag varit oförändrad under lång tid.

Undantag från krav på lov för anläggningar med en viss utformning och omfattning har dock införts vid flera tillfällen. En avvägning har då skett mellan den enskildes intresse av att kunna utföra

⁷⁸ Se prop. 1980/81:99 s. 7 ff.

⁷⁹ Se SOU 1979:54 s. 94 ff.

enklare åtgärder utan krav på prövning och avvägningen mot andra enskilda respektive allmänna intressen.

Särskilt om bakgrunden till bygglovsplikten för nöjesparker, djurparker m.m.

I 6 kap. 1 § 1 PBF regleras bygglovsplikten för nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, kabinbanor, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor. Lovplikten för dessa anläggningar tillkom i samband med att ÄPBL trädde i kraft. Särskilt värdefullt ansågs det vara att en del typer av anläggningar som då inte omfattades av någon prövning enligt byggnadslagstiftningen eller någon annan speciallag skulle prövas av byggnadsnämnden. De som avsågs var anläggningar för idrotts- eller fritidsändamål samt parkeringsplatser. Prövning av krossverk, makadamverk, stenhuggeri, asfaltverk, oljegrusverk och bilprovningssbanor – som omfattades av utredningsförslaget – bedömdes tillräckliga att pröva enligt dåvarande miljöskyddslagen (1969:387) samt arbetsmiljölagen (1977:1160). Även andra anläggningar som t.ex. broar, täkter, flygplatser, allmänna hamnar och sopdestruktionsanläggningar hade tagits upp av utredningen. Bedömningen gjordes dock att byggnadsnämnderna inte skulle belastas med prövning av dessa i viss mån främmande åtgärder. Det konstaterades också att dessa anläggningar i de flesta fall ändå prövades enligt annan lagstiftning, där kommunen normalt har möjlighet att i vart fall påverka lokaliseringen.⁸⁰

I specialmotiveringen till införandet av lovplikten angavs att anläggningarna i fråga är arealkrävande, medför konsekvenser för de närboende, t.ex. i form av ökad trafik, samt att de kan ha inverkan på det rörliga friluftslivets intressen och påverka landskapsbilden.⁸¹ Vidare ansågs att vissa av de egenskaper som krävdes hos byggnader även skulle gälla för olika anläggningar. Som exempel angavs att det för en idrottsplats kan finnas skäl att ställa krav på att den inte förorsakar störningar för omgivningen, att risken för olycksfall begränsas och att åskådarpplatser i lämplig omfattning görs tillgängliga för funktionsvarierade.⁸² Vidare kan det för campingplatser, idrotts-

⁸⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 258.

⁸¹ Se prop. 1985/86:1 s. 682.

⁸² Se prop. 1985/86:1 s. 515.

anläggningar och småbåtshamnar finnas skäl för krav på omhändertagande och bortforsling av avfall.⁸³

Särskilt om MKB-direktivet

MKB-direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. I bilaga I till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och för vilka en miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriska. I bilaga II till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras.⁸⁴

Bestämmelserna i PBL säkerställer att några av de projekt som anges i bilaga II blir föremål för tillståndsprövning. Det gäller bl.a. vissa infrastrukturprojekt, nämligen

- anläggning av industriområden (punkt 10a), och
- projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser (punkt 10b).

Det gäller vidare de projekt för turism och fritid som anges i bilaga II, nämligen

- skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar (punkt 12a),
- hamnar för fritidsbåtar (punkt 12b),
- fritidsbyar och hotellkomplex utanför stadsområden och härmed förbundna anläggningar (punkt 12c),
- permanenta campingplatser (punkt 12d), och
- temaparker (punkt 12e).

⁸³ Se prop. 1985/86:1 s. 516.

⁸⁴ Se prop. 2020/21:174 s. 21 f.

Kraven på att MKB-projekten ska bli föremål för en tillståndsprövning genomförs i PBL genom kraven på bygglov.⁸⁵

Granskningen av vilka projekt som ska antas medföra en betydande miljöpåverkan sker i bygglovsprövningen. Utgångspunkten i PBL är att ett MKB-projekt alltid förutsätter detaljplaneläggning, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bygglovsprövningen fungerar alltså som en behovsbedömning för att avgöra om ett MKB-projekt behöver bli föremål för den miljökonsekvensbedömning som sker inom ramen för detaljplaneläggningen. Om åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, behöver någon miljökonsekvensbedömning inte göras och det är då tillräckligt med den prövning som ska göras inom ramen för bygglovet.⁸⁶

I regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*⁸⁷ föreslås bl.a. att regleringen om krav på detaljplan i 4 kap. 2 § första stycket PBL kompletteras med ett nytt krav vid sådana lovpliktiga åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och som innebär att ett område kan tas i anspråk för, eller om den vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för att anlägga

- ett industriområde,
- ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,
- en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
- en hamn för fritidsbåtar,
- ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar utanför sammanhållen bebyggelse,
- en campingplats,
- en nöjespark, eller
- en djurpark.

Förslaget till ändring av detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL medför ett behov av justering av bestämmelserna om krav på bygglov. I den del kravet handlar om en nybyggnad, tillbyggnad eller annan ändring

⁸⁵ Se prop. 2004/05:59 s. 12.

⁸⁶ Se prop. 2020/21:174 s. 27 f.

⁸⁷ Se prop. 2020/21:174.

av en byggnad, såsom kravet på bygglov för industriområde, köpcentrum, hotell etc. finns redan i dag ett krav på bygglov (9 kap. 2 § PBL). Även för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra parkeringsplatser, skidbackar, skidliftar, linbanor, hamnar för fritidsbåtar, campingplatser, nöjesparker och djurparker finns i dag krav på bygglov (6 kap. 1 § PBF) även om termerna som används i PBF något skiljer sig från de som finns i MKB-direktivet.

Se våra förslag till ändringar av lovplikten för andra anläggningar än byggnader i avsnitt 7.7 och med anledning av MKB-direktivet, i avsnitt 7.7.8.

4.5.2 Bygglovsplikt för nöjesparker och djurparker

Bygglovsplikten för nöjesparker och djurparker framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Vid införandet av lovplikten i samband med ÄPBL:s ikraftträdande anförde Lagrådet att dessa anläggningar som regel kräver byggnader vilka omfattas av lovplikt, men att det ändå är lämpligt att anläggningarna i sin helhet underkastas byggnadsnämndens prövning och tillsyn, främst utifrån säkerhetsaspekter.⁸⁸ Som ovan har nämnts omfattas vidare temaparker av MKB-direktivet, varför lovplikten för dessa anläggningar är en del av genomförandet av direktivet.

Det finns inte någon definition av nöjespark eller djurpark i plan- och bygglagstiftningen. I artskyddsförordningen (2007:845) finns dock en definition av djurpark som ”permanent anläggning, som inte är en cirkus eller djuraffär, där levande djur av vilda arter förvaras i syfte att förevisas för allmänheten under minst sju dagar per år” (2 § 9).

Boverket har uttalat att en nöjespark oftast uppfattas som en anordnad plats med olika nöjesattraktioner som besökare kan ta del av. Det finns olika sorters nöjesparker, exempelvis tivoli, sommarland eller temaparker som är uppbyggda kring ett speciellt tema. Det är vanligt att det bland annat finns berg- och dalbanor, andra åkattraktioner, spelautomater och scener på en nöjespark. Det förekommer ofta att det finns byggnader eller andra anläggningar på en nöjespark. Det kan exempelvis vara restauranger, biljettkurer, förråd eller plank.⁸⁹ Boverket uttalar att en djurpark i dagligt tal är ett område där besökare kan titta på djur. Djuren kan vara både vilda och tama och

⁸⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 683.

⁸⁹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/nojesparker/, hämtad 2020-11-04.

hålls ofta i burar eller inhägnader. Det är vanligt förekommande med byggnader eller andra anläggningar på en djurpark, t.ex. djurstallar, restauranger, biljettkurer, förråd, parkeringsplatser eller plank.⁹⁰ Boverket anser också att det krävs en viss varaktighet för bygglovsplikt; exempelvis borde inte ett *ambulerande tivoli* som anordnas på en plats i ett fåtal dagar omfattas av krav på bygglov.⁹¹

Uppförande av *berg- och dalbana* har i praxis bedömts ge upphov till frågor av sådan karaktär och omfattning att de bör hanteras i en detaljplan (4 kap. 2 § PBL).⁹² Även frågan om en väsentlig ändring (utökning) av nöjespark genom uppförande av nya *åkatraktationer* har prövats i praxis⁹³, liksom en ny *vattenrutschkana* vid nöjespark⁹⁴.

4.5.3 Bygglovsplikt för idrottsplatser

Bygglovsplikten för idrottsplatser framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Det finns inte någon definition av *idrottsplats* i den plan- och byggrättsliga regleringen.

Boverket uttalar att en *idrottsplats* kan anses utgöra en yta som är fysiskt avgränsad från andra platser och som är avsedd för organiserad idrottsutövning eller sportevenemang och tävlingar. En *stadion* eller en *arena* utgör vanligtvis en större idrottsplats.⁹⁵

Riksidrottsförbundet definierar en *idrottsanläggning* som ett ”anlagt eller anvisat område för någon form av tävlingsidrott, spontanidrott eller motion oavsett ägandeförhållanden”⁹⁶.

I sammanhanget bör också nämnas att ett projekt för tätortsbebyggelse i MKB-direktivet (jfr ovan punkt 10b) kan omfatta *idrottsarenor*, t.ex. med tillägget att det handlar om mer än 2 000 sittplatser.⁹⁷ Det bör också nämnas att andra åtgärder i anslutning till en idrottsplats, exempelvis plank, toaletter, omklädningsrum, klubb-

⁹⁰ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/djurparker/, hämtad 2020-11-04.

⁹¹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/nojesparker/, hämtad 2020-11-04.

⁹² Se MÖD 2016:24.

⁹³ Se t.ex. MÖD:s dom den 4 september 2017 i mål nr P 11198-16.

⁹⁴ Se Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs dom den 26 augusti 2014 i mål nr P 3439-13.

⁹⁵ Se Boverkets rapport *Buller från idrottsplatser – en vägledning* (Rapport 2020:22) s. 16 f.

⁹⁶ Se Riksidrottsförbundets rapport *Idrottens samhällsnytta – En vetenskaplig översikt av idrottsrörelsens mervärden för individ och samhälle* (FoU-rapport 2017:1) s. 191, www.rf.se/contentassets/1c20b813753f449197d35a7bda82c850/idrottens-samhallsnytta-anlaggningar.pdf, hämtad 2020-12-15.

⁹⁷ Se prop. 2020/21:174 s. 34.

stuga, kiosk, skyltar och ljusanordningar och parkeringsplatser i sig kan omfattas av lovplikt.

Inför ikraftträdandet av PBF framfördes att skateboardramper/skateparker, simbassänger, större lekanordningar och ytor för spontanidrott borde omfattas av lovplikt. Skäl för lovplikt angavs vara bl.a. omgivningspåverkan, olägenheter för grannar och säkerhetsrisker. Uppräkningen av lovpliktiga anläggningar i förhållande till den i ÄPBL kom dock inte att ändras, förutom beträffande transformatorstationer (se avsnitt 4.5.18).⁹⁸

En relativt enkel *bollplan* på en skolgård har i praxis ansetts vara en naturlig del av en skolverksamhet och inte betraktats som en idrottsplats, trots att belysningsstolpar uppförts och planen då kunnat nyttjas under en längre tid på dygnet och en större del av året. Observera att belysningsmasterna i sig var lovpliktiga (se avsnitt 4.6).⁹⁹ Iordningsställande av tre *fotbollsplaner* i stället för två befintliga har inte heller ansetts kräva lov.¹⁰⁰

Att anlägga *boulebanor*, har – trots att de krävde vissa markarbeten – inte bedömts omfattas av krav på lov¹⁰¹. Inte heller en *skejtboardramp*¹⁰² respektive en *skejtboardbana*¹⁰³ har bedömts kräva lov. Glaskonstruktioner till *padeltennisbanor* har inte ansetts utgöra bygglovspliktiga plank utan betraktats som integrerade väggar till padelburarna. Padelburarna som helhet har inte heller bedömts vara en bygglovspliktig idrottsplats.¹⁰⁴

I praxis har vidare uttryckts att om avsikten varit att utvidga innebörden av termen idrottsplats till att avse även andra anläggningar för idrott än idrottsplats i traditionell mening, kan det ifrågasättas varför sådana särskilda idrottsanläggningar som motorbanor, skidbackar med liftar och golfbanor har specificerats uttryckligen i författningstexten. Med hänvisning härtill har t.ex. en *ridbana* med måtten 20 × 60 meter och för träning av hästar på hobbynivå inte ansetts vara en bygglovspliktig idrottsplats.¹⁰⁵

⁹⁸ Se remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

⁹⁹ Se MÖD:s dom den 20 september 2016 i mål nr P 9083-15 och P 9528-15.

¹⁰⁰ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 oktober 2008 i mål nr 6065-07.

¹⁰¹ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 11 juli 2008 i mål nr 2954-07.

¹⁰² Se RÅ 1993 ref. 40.

¹⁰³ Se Mark- och miljödomstolen i Växjö dom 27 juni 2014 i mål nr P 3251-12.

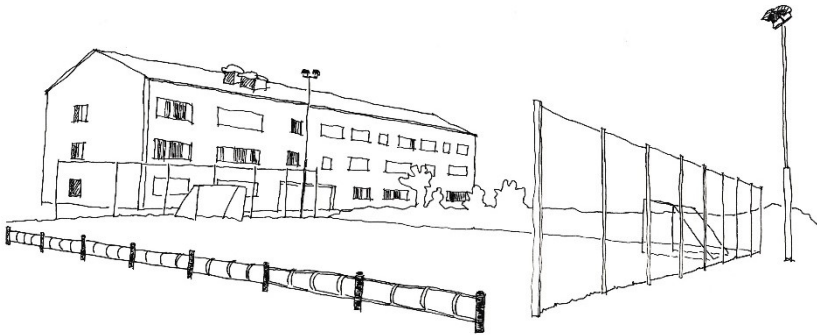
¹⁰⁴ Se Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 29 oktober 2019 i mål nr P 1203-19.

¹⁰⁵ Se Kammarrätten i Jönköpings dom den 5 september 2011 i mål nr 1567-11.

Avslutningsvis kan nämnas att det finns ytterligare ett antal anläggningar som under vissa förutsättningar skulle kunna anses utgöra en lovpliktig idrottsplats, t.ex. olika former av *utegym*.

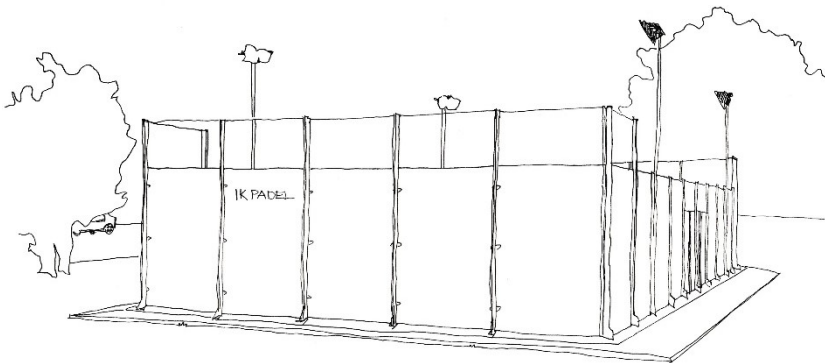
I det följande illustrerar vi några åtgärder i den bebyggda miljön som kan relateras till idrotts- eller fritidsanläggningar i någon form. Syftet med illustrationerna är att visa på den mångfald av åtgärder som finns, deras olika omfattning och eventuella omgivningspåverkan samt svårigheterna i att bestämma lovplikten på ett ändamålsenligt sätt.

Figur 4.1 Grusplan vid skola



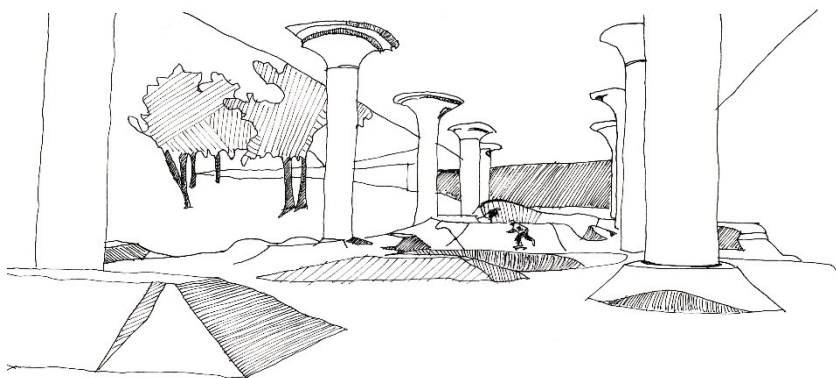
Grusplanen är mindre än 1 500 kvadratmeter.

Figur 4.2 Padelbana



En normal padelbana i parkmiljö.

Figur 4.3 Skejtpark



En skejtpark i platsgjutet betong under en bro.

4.5.4 Bygglovsplikt för skidbackar och kabinbanor

Bygglovsplikten för skidbackar med liftar och kabinbanor framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Lovplikten tillkom vid ÄPBL:s ikraftträdande då det angavs att allmänhetens nyttjande av en naturlig backe för skidåkning inte i sig skulle utlösa lovplikt för skidbackar. I stället krävdes någon slags beredning av marken, t.ex. genom trädfällning, markarbeten och inrättande av en lift. Åtgärderna sammantagna tillsammans med syftet skulle utgöra underlag för lovplikten.¹⁰⁶ Det bör nämnas att andra åtgärder i anslutning till en skidbacke lovprövas separat, t.ex. en toppstuga (byggnad) eller en parkeringsplats.

I samband med införlivandet av vissa EU-direktiv på miljöområdet infördes lovplikt för kabinbanor. Syftet var att det inte skulle råda någon tvekan om att det är hela anläggningen som ska prövas och inte bara t.ex. de byggnader som normalt uppförs i anslutning till kabinbanor.¹⁰⁷

Skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar omfattas som ovan har nämnts av MKB-direktivet. Det framgår inte av direktivet vad som avses med ”härmed förbundna anläggningar”. Översiktsplaneutredningen menade att uttrycket kan tänkas avse tillfartsvägar, parkeringsanläggningar, garage för pistmaskiner,

¹⁰⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹⁰⁷ Se prop. 1992/93:60 s. 27.

anlagda dammar för tillverkning av konstsnö och liknande anläggningar som kan behövas i en skidanläggning för utförsåkning.¹⁰⁸

Skidbacke, skidlift och kabinbana definieras inte heller i det plan- och byggrättsliga regelverket.

Boverket har uttalat att en skidbacke oftast uppfattas som en anordnad plats där utförsåkning på skidor, snowboard eller liknande utövas. Det är vanligt att flera skidbackar anordnas i anslutning till varandra. I anslutning till skidbackar finns vanligtvis en eller flera skidliftar.¹⁰⁹

4.5.5 Bygglövsplikt för campingplatser

Bygglövsplikten för *campingplatser* framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Upplåtelse för camping eller husvagnsuppställning kan ske utan att några egentliga markåtgärder behöver vidtas, även om det som regel krävs tillgång till hygienutrymmen (jfr dock s.k. naturcamping). Lovplikten tillkom vid ÄPBL:s ikraftträdande och ansågs böra gälla vid mer eller mindre yrkesmässig omfattning.¹¹⁰

Som ovan har nämnts omfattas permanenta campingplatser även av MKB-direktivet (12d). Någon vägledning om hur uttrycket permanenta campingplatser i MKB-direktivet är avsett att förstås finns såvitt känt inte. Att campingplatsen ska vara permanent får dock förstås som att tillfälliga campingplatser – t.ex. i anslutning till idrottsarrangemang och festivaler – inte omfattas av kravet på miljöbedömning. Uttrycket permanent campingplats i MKB-direktivet har därmed i praktiken samma innebörd som kravet på lov enligt PBL, eftersom det enligt praxis krävs en viss varaktighet för att lovplikt ska infalla.¹¹¹

Det finns ofta byggnader eller andra anläggningar på eller i anslutning till en campingplats. Det kan exempelvis handla om uthyrningsstugor, toalett- och duschbyggnader, reception, kiosker, mindre mataffärer, restauranger, plank och parkeringsplatser. Även husvagnar, husbilar, villavagnar, tält, s.k. spiketält (dvs. mindre konstruktioner

¹⁰⁸ Se SOU 2017:64 s. 205.

¹⁰⁹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/skidbackar-med-liftar/, hämtad 2021-02-18.

¹¹⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹¹¹ Se vidare prop. 2020/21:174 s. 38 ff.

som kan nyttjas som förgård till husvagn eller husbil) och motsvarande kan också vara bygglovspliktiga i sig.¹¹²

I praxis har drygt 20 *ställplatser* för husbilar bedömts som parkeringsplats och inte campingplats.¹¹³

4.5.6 Bygglovsplikt för skjutbanor och motorbanor

Bygglovsplikten för skjutbanor och motorbanor framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Varken skjutbana eller motorbana är definierade i den plan- och byggrättsliga regleringen.

Boverket har uttalat att en skjutbana kan användas för sportskytte eller jaktskytte samt vara en övningsplats för militär eller polis. Det förekommer ofta att det finns byggnader eller andra anläggningar i anslutning till en skjutbana som kan vara lovpliktiga i sig, t.ex. klubbstuga, förråd, väderskydd, skyddsvall eller plank.¹¹⁴

Anordningar för lerduveskytte som ett inslag i en lekbetonad femkamp har i praxis ansetts utgöra en *skjutbana* som omfattas av krav på bygglov.¹¹⁵

I sammanhanget kan också nämnas att skjutbanor som inte tillhör Försvarsmakten kräver tillstånd av Polismyndigheten (3 kap. 6 § ordningslagen). Enligt miljöprövningsförordningen är vidare skjutfält tillståndspliktiga (30 kap. 1 § MPF) och stadigvarande *skjutbana* utomhus för mer än 5000 skott per kalenderår är anmälningspliktig (2 § samma kapitel MPF). Permanent tävlings-, tränings- eller testbana för *motorfordon* är anmälningspliktig enligt samma förordning (30 kap. 3 § MPF). Med lovpliktig motorbana kan avses t.ex. motorbana för bilindustrin.¹¹⁶

4.5.7 Bygglovsplikt för småbåtshamnar

Bygglovsplikten för småbåtshamnar framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Det saknas i det plan- och byggrättsliga regelverket definition av småbåtshamn. Med lovpliktig småbåtshamn skulle dock kunna avses

¹¹² www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/campingplatser/, hämtad 2020-11-05.

¹¹³ Se MÖD:s dom den 27 april 2016 i mål nr P 8335-15.

¹¹⁴ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/skjutbanor/, hämtad 2020-11-05.

¹¹⁵ Se regeringens beslut den 24 oktober 2003, M2002/1819/Hs/P.

¹¹⁶ Se prop. 1985/86:1, bilagedel, s. 286.

t.ex. en småbåtshamn för en yrkesfiskare.¹¹⁷ Fritidsbåtar definieras vidare i lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar som ”alla typer av vattenfarkoster, oavsett framdrivningssätt, vilka är avsedda för sport- och fritidsändamål och har en skrovlängd på 2,5–24 meter, med undantag av vattenskotrar” (3 §).

Bygglov har i praxis inte ansetts krävas för enstaka *bryggor*.¹¹⁸ Vid ikraftträdandet av PBF framfördes dock att gränsen mellan bryggor som inte omfattas av krav på lov och lovpliktiga småbåtshamnar i praktiken är diffus och skapar osäkerhet.¹¹⁹

Som ovan nämnts omfattas hamnar för fritidsbåtar av MKB-direktivet (12b). Vissa hamnar omfattas också av tillstånds- respektive anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen (24 kap. 1 och 2 §§ MPF).

I anslutning till, och närmast som en integrerad del av, småbåtshamnar återfinns ofta plats för vinteruppläggning av båtar. Dessa betraktas normalt som upplag, vilka i sig kan omfattas av krav på lov (se avsnitt 4.5.10).

4.5.8 Bygglövsplikt för friluftsbad

Bygglövsplikten för *friluftsbad* framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Att allmänheten utnyttjar en badstrand för bad ska inte i sig utlösa lovplikt, men rensning, utfyllnad och anläggande av bryggor kan göra det. Åtgärderna sammantagna tillsammans med syftet med åtgärden ska beaktas.¹²⁰

Bygglov krävs inte för enstaka *bryggor*.¹²¹ (se dock avsnitt 4.5.7).

En kioskbyggnad vid ett friluftsbad har krävt lov och ansetts planenlig inom ett område med en detaljplan för friluftsbad.¹²² En byggnad med en byggnadsarea på 67 kvadratmeter vid badplats och med användningsområdet omklädning, toalett och mindre förråd var lovpliktig, men bedömdes utgöra en godtagbar mindre avvikelse.¹²³

I sammanhanget kan nämnas att muddring och uppförande eller ändring av en anläggning (även t.ex. brygga) i ett vattenområde utgör

¹¹⁷ Se prop. 1985/86:1 Bilagedelen s. 286.

¹¹⁸ Se RÅ 1993 ref. 2.

¹¹⁹ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹²⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹²¹ Se RÅ 1993 ref. 2.

¹²² Se RÅ 1992 not. 406.

¹²³ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 18 september 2001 i mål nr 4736-2000.

vattenverksamhet enligt 11 kap. 2 § miljöbalken och kräver tillstånd eller anmälan.¹²⁴

Vår bild är att bygglov för friluftsbad i dag ofta ges för i övrigt lovpliktiga åtgärder i ett sammanhang, utan hänvisning till anläggningen som helhet. Exempelvis har i Kalix kommun beviljats bygg- och marklov för ”servicebyggnad, inhägnad, pooler samt utfyllnad” för det som är Strandängsbadet, ett område planlagt för friluftssändamål och parkmark.¹²⁵

4.5.9 Bygglovsplikt för golfbanor

Bygglovsplikten för golfbanor framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. I förarbetena nämns särskilt att golfbanor normalt kräver omfattande åtgärder i form av markarbeten.¹²⁶

En *driving-range* om 7,64 hektar för träning av golfspel har bedömts kräva bygglov¹²⁷, medan en *minigolfbana* om cirka 400 kvadratmeter inte gjort det.¹²⁸

4.5.10 Bygglovsplikt för upplag och materialgårdar

Bygglovsplikten för upplag och materialgårdar framgår av 6 kap. 1 § 2 PBF. Lovplikt för virkes- eller annat *upplag* och materialgårdar infördes redan i 1931 års byggnadsstadgan, dock utan någon uttrycklig definition. Av förarbetena kan dock utläsas att t.ex. en vedstapel eller ett måttligt förråd av byggnadsmaterial inför en förestående reparation som en villaägare la upp på sin tomt, inte skulle betraktas som ett upplag. Endast om upplaget var mera permanent eller omfattande skulle det betraktas som ett upplag i lagens mening, exempelvis upplag av byggnadsmaterial eller kasserade bilar. Ett upplag fick vidare inte anordnas så att det orsakar brandfara eller risk för olycksfall och inte heller så att det skymmer sikten för trafiken eller för närboende, vanpryder omgivningen eller annars vållar olägenhet av betydelse. Grannarna skulle heller inte behöva tåla att områdets karaktär förändras, även om upplaget i och för sig hålls i vårdat

¹²⁴ Se MÖD 2011:22.

¹²⁵ Se Jävsnämnden i Kalix kommuns beslut den 2 februari 2010 (§ 2), dnr 1351/09-BLI.

¹²⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹²⁷ Se RÅ 1999 ref. 39.

¹²⁸ Se Mark- och miljödomstolen i Växjö:s dom 20 november 2015 i mål nr P 2833-15.

skick.¹²⁹ Försvarets och luftfartens intressen har också varit skäl för lovplikt för upplag och materialgårdar i tidigare lagstiftning.¹³⁰

Vid införandet av ÄPBL bedömdes att lovplikten borde fortsätta ha samma omfattning. Av förarbetena framgår att uppläggning av foder, gödning och annat i samband med jordbruk inte var att betrakta som upplag, liksom förråd av råvaror och dylikt i anslutning till en industri. Lovplikten torde endast föreligga när uppläggningsen i någon mån är självständig i förhållande till annan verksamhet. Av förarbetena framgår vidare att ett antal äldre rättsfall rört lovplikt för bilkyrkogård, bensin- och bränsleförråd, vinteruppställning av viss omfattning av småbåtar samt uppställning av ett antal husvagnar under en månad. I propositionen uttalades också att lov inte heller borde krävas för tillfälliga upplag för byggande eller underhåll av allmänna vägar. Som skäl för lovplikt angavs att upplag kan medföra ökad belastning på marken, varför prövningen även borde avse risken för skred och för sättningar som är skadliga för omgivningen.¹³¹

För upplag ansågs det även motiverat att ställa krav, inte bara på att de placeras och utformas med hänsyn till omgivningarna och förhållandena på platsen, utan också på att de uppfyller vissa säkerhets- och brandkrav.¹³²

I förarbetena till PBL problematiseras lovplikten för upplag i förhållande till dess avgränsning, där upplag ”kan ses omfatta all slags lös egendom utomhus”.¹³³

Med *materialgård* menas permanent anordning avsedd att utnyttjas för inrättande av upplag. Vid införandet av ÄPBL ansågs materialgård som en annan slags anläggning än upplag och lovplikten omfattar således båda anläggningstyperna.¹³⁴

Lovplikten har på senare år begränsats genom att tre undantag har införts (6 kap. 2 § PBF). Undantagen trädde i kraft den 1 juli 2017 efter förslag från Boverket i rapporten *Åtgärder som kan undantas från krav på bygglov*.¹³⁵ Undantagen innebär för det första att det inte krävs bygglov för upplag eller materialgård som omfattas av undantag från krav på bygglov i en vägplan enligt väglagen eller i en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg (6 kap. 2 § första

¹²⁹ Se prop. 1959:168 s. 138.

¹³⁰ Jfr 81 § i 1947 års byggnadslag, även prop. 1947:211 s. 129 f.

¹³¹ Se prop. 1985/86:1 s. 685.

¹³² Se prop. 1985/86 :1 s. 516.

¹³³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 137.

¹³⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹³⁵ Se Boverkets rapport *Åtgärder som kan undantas från krav på bygglov* (Rapport 2015:28).

stycket 4 PBF). För det andra är bygglovsplikten begränsad genom att bygglov inte krävs för upplag och materialgårdar som är av liten omfattning i form av en eller flera containrar i omedelbar närhet till en pågående verksamhet inom ett industriområde och anläggningen inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter (6 kap. 2 § första stycket 5 PBF). Om de grannar som berörs medger det, får dock åtgärderna vidtas närmare gränsen än 4,5 meter (6 kap. 2 § andra stycket PBF). För det tredje krävs det inte bygglov för upplag eller materialgård om det är fråga om högst två enheter i form av fritidsbåt, husvagn eller husbil som placeras i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, är av säsongskaraktär, inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter och inte placeras i anslutning till en sådan byggnad eller inom ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL (6 kap. 2 § första stycket 6 PBF). Även i detta fall gäller att om de grannar som berörs medger det, får åtgärderna vidtas närmare gränsen än 4,5 meter (6 kap. 2 § andra stycket PBF).

Lovpliktens omfattning för upplag och materialgårdar påverkas också av vad kommunen har bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

Termerna *upplag* och *materialgård* är inte definierade i PBL eller PBF.

Boverket har uttalat att det ibland kan vara svårt att avgöra om ett byggnadsverk är en byggnad eller ett upplag. Ett exempel på detta är containrar. För att avgöra detta får byggnadsnämnden ta reda på vad syftet är och hur den ska användas. Om människor kan uppehålla sig i en container och den är tänkt att användas till exempel som förråd, är den förmodligen att se som en byggnad. Det som avgör om den är en byggnad är om den uppfyller kriterierna i definitionen av byggnad. Om syftet med containern däremot är att lagra till exempel material vid en industri eller avfall på en återvinningsstation är den förmodligen att se som ett upplag.¹³⁶

En skrotningsverksamhet med skrotbilar, skrot och däck har i praxis ansetts vara ett upplag.¹³⁷ Uppställning av 18 *sopkärl* till en bostadsrättsförening har ansetts som bygglovspliktigt upplag.¹³⁸

Om en återvinningsstation är en byggnad eller inte brukar bedömas mot bakgrund av användningssättet, utformningen och var-

¹³⁶ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/upplag-och-materialgardar/, hämtad 2020-11-04.

¹³⁷ Se MÖD 2016:15.

¹³⁸ Se MÖD:s dom den 29 juni 2016 i mål nr P 1290-16.

aktigheten i användningen. Ett antal återvinningsbehållare har betraktats som byggnader. En återvinningsstation torde alternativt kunna ses som ett upplag som omfattas av krav på bygglov.¹³⁹

Vid införandet av PBF framfördes att många byggnadsnämnder anser att återvinningsstationer utgör lovpliktiga upplag och att detta borde tydliggöras för att undanröja tveksamheter. Som skäl för lovplikt angavs att en lovprövning är lämplig för att finna en godtagbar placering, funktion och utseende.¹⁴⁰ Det kan i sammanhanget nämnas att en återvinningsstation med sortering och mellanlagring av avfall också är miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken (9 kap. 1 § MB).¹⁴¹

För gemene man torde uppställning av fritidsbåt, husbil eller husvagn i begränsad omfattning i vanligt språkbruk ha en närmare koppling till *parkeringsplats utombus* (6 kap. 1 § 8 och 2 § första stycket 3 PBF).

I samband med tillsyn av ovårdade tomter (8 kap. 15 § PBL) är olika typer av upplag normalt förekommande. Det kan vara ett antal skrotbilar, högar med däck, rivningsavfall, byggmaterialrester, trädgårdsavfall, maskindelar och så vidare.

Frågan om lovplikt för upplag inrymmer komplexiteten med mängden olika slags upplag i kombination med otydliga förarbeten, oklara undantag från lovplikten och en inte helt konsekvent praxis. Parallellt med detta har vi den prövning av upplag som ska ske genom bestämmelser i miljöbalken. Vissa åtgärder kan ha en betydande inverkan på omgivningen, vissa andra påverkar i huvudsak endast närmiljön. Att termen upplag i vissa hänseenden kommit att få en innebörd som skiljer sig från den gemene man ofta utgår från, är också problem.

4.5.11 Bygglovsplikt för tunnlar och bergrum

Bygglovsplikten för tunnlar och bergrum som inte är avsedda för väg, järnväg, tunnelbana, spårväg eller gruvdrift framgår av 6 kap. 1 § 3 PBF. Lovplikten motiverades i förarbetena till ÄPBL med att dessa anläggningar kan försvåra användningen av marken ovanför, leda till störningar på grundvattenbalansen, sättningsproblem för be-

¹³⁹ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 27 april 2009 i mål nr 4514-08 (särskilt länsstyrelsens motivering).

¹⁴⁰ Se remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁴¹ Se MÖD 2005:64.

fintlig bebyggelse m.m. Byggande under mark angavs kunna vara t.ex. kommunikations- och försörjningstunnelnät samt bergrum för lagring av olja och naturgas.¹⁴²

Undantaget för tunnelbana har motiverats med att åtgärden inte är vanligt förekommande och att dess omfattning är av sådant slag att det inte finns anledning att befara tekniskt bristfälligt utförande. En prövning av byggnadsnämnden skulle därför endast medföra onödig byråkrati. Undantaget för gruvdriften har sin bakgrund i att det inte har ansetts som en realistisk uppgift för byggnadsnämnden att pröva.¹⁴³

Vid införandet av PBF framfördes som skäl för lovplikt för tunnlar att det är angeläget att samordna planeringen av tunnlar och stadsbyggande, att inflytandet för kommunerna annars skulle minska, att räddningstjänstens arbete kunde försvåras samt att samrådsmöjligheten för allmänheten skulle begränsas. Vidare uppmärksammades att utan lovplikt blir heller inte detaljplanekravet tillämpligt. Det framfördes också att allt fler tunnlar och överdäckningar utformas med tanke på att de är en del i stadsmiljön och att de borde omfattas av kravet på god form, färg och materialverkan. Även tunnelmyningar ansågs ha stor landskapspåverkan.¹⁴⁴ Genom PBF infördes dock ett undantag från denna lovplikt för väg- och järnvägstunnel.

Boverket har uttalat att det ibland kan vara svårt att avgöra om en åtgärd under mark är en anläggning, i form av en tunnel eller ett berg- rum, eller om det är en byggnad.¹⁴⁵ I praxis har en konstruktion som innebar att en väg täckts över med en metall- och träkonstruktion efter att ett schakt hade sprängts ut i berget för vägen inte ansetts vara en sådan tunnel som omfattas av krav på bygglov.¹⁴⁶

4.5.12 Bygglovsplikt för cisterner m.m.

Bygglov krävs för *fasta cisterner* och andra *fasta anläggningar för kemiska produkter* som är hälso- och miljöfarliga och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser (6 kap. 1 § 4 PBF). Redan i 1959 års byggnadsstadga ställdes krav på att bensinpumpar skulle uppfylla skäligena krav på prydlighet, vara lämpade på platsen,

¹⁴² Se prop. 1985/86:1 s. 686 f. och prop. 1993/94:178 s. 65.

¹⁴³ Se prop. 1985/86:1 s. 687.

¹⁴⁴ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁴⁵ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/tunnlar-och-bergrum/, hämtad 2021-04-21.

¹⁴⁶ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 27 november 2013 i mål nr 2974-12.

inte inverka menligt på stads- och landskapsbilden eller medföra brandfara eller risk för olycksfall samt inte störa trafik eller närboende.¹⁴⁷

Från lovplikten undantas en liten anläggning som är avsedd endast för en viss fastighets behov (6 kap. 2 § första stycket 1 PBF). Det kan exempelvis handla om en tank för oljeeldning i ett bostadshus. Motsvarande undantag fanns i ÄPBL, dock inte med begränsningen liten (8 kap. 2 § andra stycket ÄPBL). Lovplikten för denna typ av anläggning är också beroende av vad kommunen har bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

Vid införandet av PBF framfördes att lovplikten för cisterner bör gälla för förvaring även av andra vätskor än miljö- och brandfarliga då sådana cisterner har samma omgivningspåverkan.¹⁴⁸

I praxis har två underjordiska cisterner som rymde 40 000 liter ansetts omfattas av krav på lov.¹⁴⁹ Även en cirka 5 meter hög cistern fylld med flytande kväve har ansetts omfattas av krav på lov.¹⁵⁰

Avslutningsvis kan nämnas att förvaring av brandfarliga och explosiva varor kräver tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor (16 §). Även tillstånd enligt miljöbalken krävs vid viss omfattning (20 kap. 1 § MPF).

4.5.13 Bygglovsplikt för radio- eller telemaster och torn

Bygglovsplikten för radio- eller telemaster och torn framgår av 6 kap. 1 § 5 PBF. Lovplikten för radio- och telemaster har i förarbetena till ÄPBL motiverats med att sådana master ofta utgör framträdande inslag i stads- eller landskapsbilden och att även säkerhetsfrågor aktualiseras i samband med uppförandet av sådana anläggningar.¹⁵¹ Tidigare krav på radioantennerna omfattade prydlighet, om den var lämpad för platsen, inverkade menligt på stads- och landskapsbilden, medförde brandfara eller risk för olycksfall samt skymde sikt längs gata eller på annat sätt verkade störande för trafiken, annorstädes

¹⁴⁷ Jfr 52 § i 1959 års byggnadsstadga samt prop. 1959:168 s. 132.

¹⁴⁸ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁴⁹ Se RÅ 1966 not. K 554.

¹⁵⁰ Se Mark- och miljödomstolen i Växjö dom den 6 maj 2014 i mål nr P 4150-13.

¹⁵¹ Se prop. 1985/86:1 s. 689 och 515 f. Jfr även 52 § i 1959 års byggnadsstadga samt prop. 1959:168 s. 132.

eller för närboende.¹⁵² Mindre antenner och master på tak bedömdes inte omfattas av lovplikt enligt ÄPBL.¹⁵³

En liten radio- eller telemast eller ett litet torn som endast är avsett för en viss fastighets behov är undantaget från kravet på bygglov (6 kap. 2 § första stycket 1 PBF).

Vid införandet av PBF framfördes att även andra höga objekt som t.ex. skorstenar borde omfattas av lovplikt, liksom även andra typer av master med samma omgivningspåverkan, t.ex. vindmättnings- resp. belysningsmaster. Samtidigt framkom förslag om att undanta master under 20 meters höjd.¹⁵⁴

Bakgrunden till lovplikten för *torn* är enligt förarbetena att rättsläget för dessa anläggningar tidigare var oklart. Ibland föll tornen under lovplikten för byggnader, men lika ofta skedde ingen tillståndsprövning alls. Med torn avses såväl vatten-, utsikts- och telekommunikationstorn, radartorn, flygplatstorn och fyrstorn. Till torn kan också räknas gruvlavar och kyltorn, t.ex. vid vissa kraftverk.¹⁵⁵

Lovplikten för master och torn är också beroende av vad kommunen har bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

I praxis har en 18 meter hög mast i fackverkskonstruktion för amatörradioantennor och som enbart skulle användas för den fastighet den var placerad på, inte ansetts vara en sådan mindre anläggning som är undantagen från lovplikt.¹⁵⁶ Att en mast har utformats som en *flaggstång* har inte haft betydelse för lovplikten.¹⁵⁷ En *vindmättningsmast* har vidare inte räknats som en radio- eller telemast eller torn och omfattades därför inte av krav på bygglov.¹⁵⁸ Däremot har ett byggnadsverk i en skulpturpark, som av motpart beskrevs som ett utsiktstorn, bedömts lovpliktigt.¹⁵⁹ En *trädkoja* utan tak har inte ansetts omfattas av lovplikt vare sig som ett torn, plank eller byggnad. Konstruktionen var placerad på tre avkapade träd och på tre stöttor. Konstruktionens totala höjd var 3 meter, golvet beläget cirka 1,4 meter över marken och väggarna 1,6 meter höga. Konstruk-

¹⁵² Jfr 52 § i 1959 års byggnadsstadga.

¹⁵³ Se prop. 1985/86:1 s. 689.

¹⁵⁴ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁵⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 689.

¹⁵⁶ Se Kammarrätten i Jönköpings dom den 26 maj 2008 i mål nr 3869-06.

¹⁵⁷ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 december 2003 i mål nr 6953-03.

¹⁵⁸ Se Länsrätten i Jönköpings läns dom den 16 oktober 2007 i mål nr 1444-07.

¹⁵⁹ Se MÖD:s dom den 3 februari 2017 i mål nr P 3542-16.

tionen hade dock inte något tak.¹⁶⁰ Motsatt utgång blev det för en liknande konstruktion med tak.¹⁶¹

4.5.14 Bygglovsplikt för vindkraftverk

Det krävs bygglov för vindkraftverk som är högre än 20 meter över markytan, placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken, monteras fast på en byggnad eller har en vindturbin med en diameter som är större än tre meter (6 kap. 1 § 6 PBF). Bygglov krävs dock inte för ett vindkraftverk som omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken (6 kap. 2 § första stycket 2 PBF). Vilka vindkraftverk som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. miljöbalken regleras i 21 kap. miljöprövningsförordningen.

Skäl för införande av lovplikt för vindkraftverken var bl.a. deras påverkan på omgivningen samt frågor kring deras konstruktion och placering. Undantaget är motiverat bl.a. utifrån att små anordningar placerade direkt på marken kan antas ha liten påverkan på omgivningen. För att undvika påtagliga olägenheter för grannar vid exempelvis ett haveri, begränsades undantaget till att vindkraftverket behöver placeras på ett sådant avstånd från tomtgränsen som minst motsvarar anläggningens högsta höjd över marken. Med hänsyn till påverkan på en byggnadskonstruktion och utseende när ett vindkraftverk monteras på denna, omfattades dessa inte av undantaget.¹⁶² Lovplikten har därefter ändrats så att den träffar vindturbiner som har en diameter som är större än tre meter eller vindkraftverket är högre än 20 meter över markytan. Samtidigt undantogs helt sådana vindkraftverk som omfattas av tillstånd enligt miljöbalken för att undvika onödig dubbelprövning.¹⁶³

Lovplikten för vindkraftverk är också beroende av vad kommunen bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

¹⁶⁰ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 september 2009 i mål nr 1312-09.

¹⁶¹ Se Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 31 maj 2017 i mål nr P 6951-16.

¹⁶² Se prop. 1980/81:99 s. 7 ff.

¹⁶³ Se prop. 2008/09:146 s. 25.

4.5.15 Bygglovsplikt för murar och plank

Det krävs bygglov för murar och plank (6 kap. 1 § 7 PBF). Murar och plank som omfattas av undantag från krav på bygglov i en vägplan enligt väglagen eller i en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg är undantagna (6 kap. 2 § första stycket 4 PBF). Lovplikten för murar och plank har också begränsats för en- och tvåbostadshus (9 kap. 4 och 6 §§ PBL), vilket vi har redogjort för ovan under avsnitt 4.4.6.

Termerna *mur* och *plank* är inte definierade i PBL eller PBF. Boverket har uttalat att med en mur menas ofta en konstruktion av t.ex. betong, tegel, natursten, trästockar eller liknande. En mur kan vara fristående (gränsmarkering) eller ha en jordfylld sida (stödmur).¹⁶⁴

Boverket anger vidare att med plank menas inhägnader som är högre än ett normalt staket. Det är enligt Boverket flera omständigheter som avgör om en inhägnad räknas som ett staket, ett plank eller en mur, framför allt storlek, utförande, utformning, läge, ändamål, visuellt intryck och omgivningspåverkan. En mur är bygglovspliktig oavsett om den är fristående eller är en stödmur.¹⁶⁵

Rättspraxis är avgörande för när en konstruktion ska bedömas som ett plank. Konstruktionens höjd, längd, genomsiktighet och utformning i övrigt liksom ändamål och omgivningspåverkan har getts betydelse vid bedömningen av om det är fråga om ett bygglovspliktigt plank.¹⁶⁶ Hänsyn har också tagits till konstruktionens läge, utförande och beständighet.¹⁶⁷ Det saknas stöd i tidigare lagstiftningsarbete för att det helt skulle sakna betydelse av vilket material som en anordning är gjord av. Även det visuella intrycket är av betydelse för bedömningen.¹⁶⁸

En träkonstruktion som var runt 2 meter hög och med en genomsiktighet på mindre än 50 procent har bedömts göra ett sådant dominerande intryck på den omgivande miljön att den fick anses vara ett lovpliktigt plank.¹⁶⁹ En staketliknande konstruktion som var 60 meter lång och med en varierande höjd på mellan 1,2 och 1,6 meter

¹⁶⁴ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/murar-och-plank/, hämtad 2020-11-27.

¹⁶⁵ www.boverket.se/sv/byggande/bygga-nytt-om-eller-till/bygglov/staket-murar-och-plank/, hämtad 2021-03-19.

¹⁶⁶ Se MÖD 2014:39.

¹⁶⁷ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 2 oktober 2012 i mål nr 2526-11.

¹⁶⁸ Se MÖD:s dom den 5 juni 2020 i mål nr P 8451-19.

¹⁶⁹ Se MÖD:s dom den 19 november 2014 i mål nr P 3438-14.

samt hade ett mellanrum mellan brädorna av cirka en halv brädbredd, har också bedömts vara ett lovpliktigt plank.¹⁷⁰ Ett *insynsskydd* i form av ett tygstycke upphängt på två vajrar ovanför ett staket har bedömts påminna om en *gardin*. Med hänsyn till material och utformning bedömdes insynsskyddet inte ge ett visuellt intryck av att vara ett plank och konstruktionen bedömdes inte heller kräva lov.¹⁷¹ En höj- och sänkbar *glasinhägnad* vid en restaurang har vidare inte ansetts ge ett visuellt intryck av att vara ett lovpliktigt plank.¹⁷² En *inhägnad* bestående av en större del i glas och en mindre del av trä, med en höjd på 1,05 meter och en längd på 13–14 meter, placerad ovanpå en inte lovpliktig altan har, mot bakgrund av bristande genomskiktighet och inhägnadens höjd genom placeringen ovanpå altanen bedömts som ett lovpliktigt plank.¹⁷³ En *spaljé* i två delar, där delarna var placerade parallellt med varandra med några decimeters mellanrum har inte bedömts vara ett lovpliktigt plank mot bakgrund av att spaljén var nätt utformad och kort. I det aktuella fallet var varje spaljedel 1,8 × 1,8 meter stor och bestående av två stolpar med liggande tunna träreglar. Avståndet mellan träreglarna var ungefär detsamma som bredden på reglarna.¹⁷⁴

Även för murar finns en omfattande rättspraxis. En konstruktion uppbyggd av fem betongblock med en tjocklek på 10 centimeter, längd på 11 meter och höjd på 33–73 centimeter har, mot bakgrund av dess beständighet och storlek, bedömts som en lovpliktig mur.¹⁷⁵ En 22 meter lång och mellan 36 och 84 centimeter hög stödmur i betong har, mot bakgrund av materialvalet och det beständiga intrycket också bedömts vara en lovpliktig mur. En träkonstruktion placerad på och konstruktionsmässigt sammanfogad med en mur, har bedömts vara en del av den lovpliktiga muren.¹⁷⁶ Likaså har en uppmurad *grill* bedömts som en mur.¹⁷⁷

I sammanhanget bör nämnas att utformningen av bemyndigandet i 16 kap. 7 § PBL sätter en gräns för bygglovsplikten i PBF, som

¹⁷⁰ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 7 april 2011 i mål nr 2597-10.

¹⁷¹ Se MÖD:s dom den 5 juni 2020 i mål nr 5488-19.

¹⁷² Se MÖD:s dom den 5 juni 2020 i mål nr P3567-19.

¹⁷³ Se mark- och miljödomstolen i Vänersborgs dom den 19 december i mål nr P 2601-13.

¹⁷⁴ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 25 september 2011 i mål nr 2526-11.

¹⁷⁵ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 2 juni 2004 i mål nr 2738-02.

¹⁷⁶ Se MÖD:s dom den 21 februari 2017 i mål nr P 196-16.

¹⁷⁷ Se MÖD:s dom den 23 juli 2015 i mål nr P121-15.

alltså endast kan avse anläggningar som genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen.¹⁷⁸

En del kommuner har en policy, ett program eller annan form av vägledande dokument med information om vilka konstruktioner som byggnadsnämnden anser är ett staket, en mur eller ett plank.¹⁷⁹ Mark- och miljööverdomstolen har i praxis uttalat att en kommun inte kan sätta upp egna regler för när en konstruktion är att se som en mur i den mening som avses i en författning, i vart fall inte med rättsligt bindande verkan.¹⁸⁰

Vi har i vårt utredningsarbete studerat ett antal kommunala vägledningar i syfte att identifiera eventuella gemensamma kommunala ställningstaganden i frågan om när lovplikten bör infalla för en mur respektive ett plank. Beträffande mur finns viss samstämmighet i att en konstruktion med ett höjdmått från 0,5 meter bör bedömas som lovpliktig. Lovplikten för plank synes vidare i huvudsak infalla när åtgärden inte längre kan anses vara ett staket, vilket inträffar på en höjd mellan 1,1 och 1,2 meter och då genomsiktligheten är mindre än 50 procent.

Syftet med en mur kan som ovan har nämnts vara att hantera olika höjdförhållanden på en plats, normalt genom en motfylld stödmur, men det kan också handla om att få till en avgränsning mellan olika funktioner eller ägo gränser eller att av rent estetiska skäl utforma en plats. Syftet med ett plank är ofta likt det som gäller för en mur. Då ett plank ofta är av enklare beskaffenhet än en mur används de dessutom ofta som skydd mot vind och insyn vid t.ex. uteplatser, men också som skydd mot buller.

Anläggningar som till sin funktion inte är en mur, men som av omständigheterna i övrigt kan upplevas ha motsvarande utformning, omfattas inte av lovplikten. Ett *kantstöd* som är nära en mur till sin utformning och funktion, men som till sin höjd normalt är lägre än en mur, omfattas normalt inte av lovplikt. Detsamma gäller *odlingslådor* som också till sin utformning och funktion kan upplevas som en mur. En platsgjuten *sittbänk* av betydande längd, med täthet som en mur och i beständigt material, påminner även den till sin karaktär om en mur.

¹⁷⁸ Se t.ex. MÖD:s dom den 5 juni 2020 i mål nr P 8451-19.

¹⁷⁹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/murar-och-plank/, hämtad 2020-09-01.

¹⁸⁰ Se MÖD 2014:39.

Åtgärder som har stora likheter med ett plank, men med annan funktion, är exempelvis en *klättervägg*. Ett plank kan också ha ett uttalat motions- och leksyfte, som ett *bollplank* eller en *teaterkuliss* på en skolgård. Som fallskydd används begreppet *räcke* för motsvarande anordning.

Som avskärmning och avgränsning används även olika former av tät *växtlighet*, så som täta och vintergröna tuja- och granhäckar eller mindre kompakta avgränsningar med syrener eller andra buskar. Sådana omfattas inte av krav på lov.

4.5.16 Bygglovsplikt för parkeringsplatser utomhus

Bygglov krävs för parkeringsplats utomhus (6 kap. 1 § 8 PBF). Lovplikten gäller dock inte om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov. Lovplikt gäller heller inte om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen eller på mark som i en detaljplan har avsatts till gata eller väg (6 kap. 2 § första stycket 3 PBF). Lovplikten för parkeringsplatser är också beroende av vad kommunen bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

Syftet med lovplikten, såsom det beskrivs i förarbetena, är att från samhällets sida ha möjlighet att avväga intressekonflikter vid konkurrens om marken, att ta hänsyn till miljön, att beakta trafikrisker vid och inom parkeringsplatserna, att ha kontroll över tillfällig markanvändning som har permanentats samt att ge boende en möjlighet att påverka. Även frågan om utformning av parkeringsplatsen för att skärma av buller och strålkastarljus samt möjligheten att begränsa ingrepp i naturen, liksom inverkan på grundvattenförhållandena och infiltrationsmöjligheter var skäl som fördes fram för lovplikt.¹⁸¹ I förarbetena till PBL problematiseras lovplikten för parkeringsplatser utifrån att dessa inte kräver omfattande anläggningsarbete för sin funktion.¹⁸² Parkeringsplatser omfattas också av krav enligt MKB-direktivet (se avsnitt 4.5.1).

¹⁸¹ Se prop. 1985/86:1 s. 690 f.

¹⁸² Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 137.

Undantaget för en- och tvåbostadshusfastigheter gäller för eget behov. Bygglovsprövning ansågs inte heller tjäna något syfte om det gäller parkering på gata eller väg, eftersom platsen redan har tagits i anspråk för trafikändamål.¹⁸³ Vid införandet av PBF framfördes att undantaget för en- och tvåbostadshus borde knytas till tomt och inte till fastighet för att inte göra skillnad mellan småhusägare på egen fastighet och småhusägare på en gemensam fastighet. Det ansågs också att parkeringsplatser som anläggs med utfart direkt mot allmän plats kunde vara trafikfarliga.¹⁸⁴

En *ställplats* för cirka 20 husbilar har i praxis likställts med en parkering och inte bedömts som en camping.¹⁸⁵

Ett projekt för tätortsbebyggelse i MKB-direktivet kan enligt EU-kommissionen omfatta *parkeringsanläggningar* med liknande egenskaper, exempelvis *bussgarage* och *tågdepåer*.¹⁸⁶

Uppställningsplatser för bussar omnämns vanligen som bussdepå och kan omfatta såväl uppställning i garage som utomhus.

4.5.17 Bygglovsplikt för begravningsplatser

Bygglovsplikten för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra begravningsplatser framgår av 6 kap. 1 § 9 PBF. Kravet på lov infördes i samband med att kulturmiljölagen trädde i kraft den 1 januari 1989. Den statliga tillsynen av den kyrkliga miljön begränsades till kulturminnesvårdens intressen och länsstyrelsens allmänna lämplighetsprövning av nya begravningsplatser upphörde. Som skäl för lovplikt anfördes att anläggningarna är arealkrävande, medför konsekvenser för dem som bor intill och påverkar landskapsbilden. Vidare anfördes att murar och parkeringsplatser prövas av byggnadsnämnden, att lokalisering normalt prövas genom detaljplan och att genom kravet på bygglov prövas också kravet på detaljplan.¹⁸⁷

I sammanhanget bör nämnas att begravningsplatser också regleras i begravningslagen; bl.a. definieras begravningsplatser som områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ända-

¹⁸³ Se prop. 1985/86:1 s. 692.

¹⁸⁴ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁸⁵ Se MÖD:s dom den 27 april 2016 i mål nr P 8335-15.

¹⁸⁶ Se prop. 2020/21:174 s. 34.

¹⁸⁷ Se prop. 1987/88:104 s. 63 f.

mål, främst kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar (1 kap. 1 § begravningslagen). Det kan även nämnas att *kerematorier* är tillståndspliktiga enligt miljöbalken (32 kap. 1 § miljöprövningsförordningen).

4.5.18 Bygglovsplikt för transformatorstationer

Bygglovsplikten för transformatorstationer framgår av 6 kap. 1 § 10 PBF. Från lovplikten görs undantag för sådana transformatorstationer som omfattas av undantag från krav på bygglov i en vägplan enligt väglagen eller i en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg (6 kap. 2 § 4 PBF). Lovplikten för transformatorstationer är också beroende av vad kommunen har bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

Lovplikt infördes i samband med ikraftträdandet av nya PBF, bl.a. eftersom legaldefinitionen av byggnad i PBL (1 kap. 4 § PBL) inte kom att omfatta dessa stationer. Även miljöskäl angavs som skäl för lovplikt. Det framfördes också att även andra teknikhus, t.ex. pumpstationer och större ventilationsanläggningar, borde omfattas av krav på bygglov.¹⁸⁸ Sådana teknikhus kan dock under vissa förutsättningar vara lovpliktiga byggnader; t.ex. har en *pumpstation* om 24 kvadratmeter i praxis benämnts *pumphus* och prövats som en lovpliktig åtgärd.¹⁸⁹

Transformatorstationer kan vara relativt olika till sin utformning och omfattning. Särskilt de mindre stationerna har ofta utformats som traditionella uthus med sadeltak. Dessa ger ofta mer ett visuellt intryck av att vara byggnader än anläggningar.

4.5.19 Bygglovsplikt för anläggning för grundvattentäkt

Som tidigare har nämnts kan bygglovsplikten även utökas till att omfatta att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken (9 kap. 8 § första stycket 5 PBL). Det finns dock inte någon generell lovplikt för sådana anläggningar i PBF.

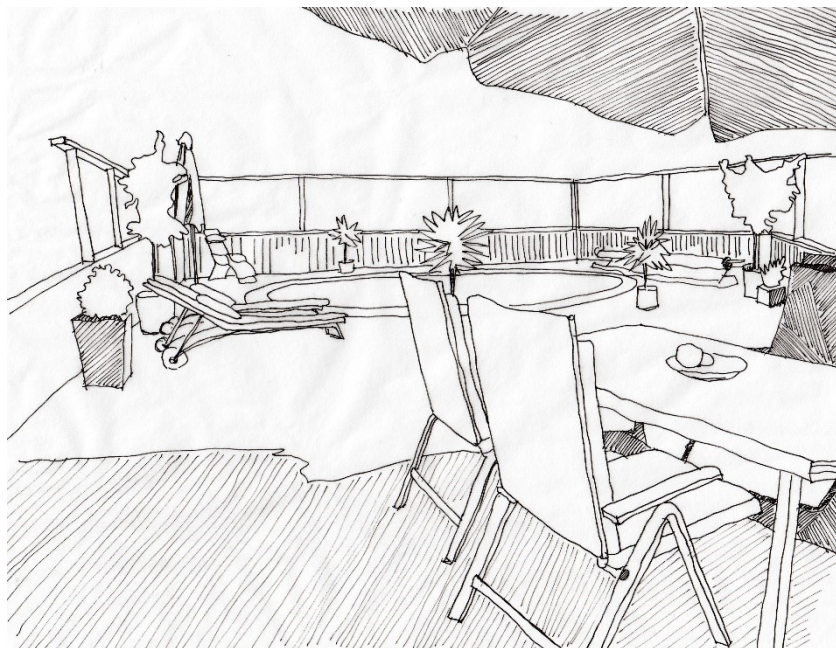
¹⁸⁸ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁸⁹ Se MÖD 2018:11.

4.5.20 Särskilt om altaner och pooler

Pooler och altaner i olika utföranden och kombinationer är vanligt förekommande i småhusområden.

Figur 4.4 Altan med inbyggd pool



Pooler är ofta mer eller mindre inbyggda i altaner.

Lovplikt för altaner har prövats i ett antal domar (se avsnitt 4.4). I huvudsak har frågan då varit om altanen är att bedöma som en *tillbyggnad* till byggnad. Altaner och pooler kan också uppföras självständigt på en tomt. Senast vid införandet av PBF framförde många remissinstanser behovet av att definiera termerna altan och pool.¹⁹⁰

Friluftsbad, idrottsplatser och nöjesparker omfattas av lovplikt (se ovan) och även dessa kan innehålla badanläggningar och tillhörande soldäck av olika omfattning och utföranden.

Ett *pooltak* om 50 kvadratmeter och med en höjd på cirka 1,6 meter på en villatomt har utifrån sin storlek och höjd ansetts vara

¹⁹⁰ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

en byggnad.¹⁹¹ En altan med pool har också setts som en enhet och sammanlänkad med ett förråd bedömts som ett byggnadsverk. Arealen som altanen och poolen, i det aktuella fallet, upptog var 143 kvadratmeter och ena sidan var placerad 2,5 meter från fastighetsgräns. Altanen sträckte sig ut över förrådstaket. Förrådet och altanen med pool bedömdes ge intryck av att vara en obruten sammanlänkad enhet.¹⁹² Vidare har i praxis en fristående altan, där utrymmet under det tak som utgjorde altanens golv bedömts skapa ett sådant utrymme i vilket människor kan uppehålla sig, och därmed ansetts vara en byggnad. Altanen var cirka 25 kvadratmeter, uppförd över sluttande mark och med en högsta höjd på i vart fall 1,75 meter.¹⁹³

I dag är det också vanligt förekommande i småhus- och fritids- husområden med *badtunnor* eller olika former av *spabad/utespa*. De kan ha samma funktion som en liten pool, men är oftast fristående placerade ovanpå marken eller ovanpå en altan och begränsade i djup. Det finns i den nuvarande plan- och byggrättsliga regleringen inte någon bygglovsplikt för denna typ av åtgärder. I praxis har dock en *bubbelpool* vid stuga som hyrs ut till allmänheten ansetts vara en sådan bassäng som omfattas av anmälningskyldigheten enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.¹⁹⁴

4.6 Bygglövsplikt för skyltar och ljusanordningar

4.6.1 Inledning

Regeringen har i 16 kap. 7 § 1 PBL bemyndigats att meddela föreskrifter om att det, utöver det som följer av 9 kap. 2–7 §§ PBL, krävs bygglov för skyltar och ljusanordningar. Sådana föreskrifter har meddelats i 6 kap. 3–4 a §§ PBF. Enligt huvudregeln krävs bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordning inom område som omfattas av en detaljplan.

Syftet med denna lovprövning har i tidigare lagstiftning varit att den behövs av estetiska skäl, för att värna stads- och landskapsbild, av säkerhetsskäl samt för att begränsa störning på trafik och för när-

¹⁹¹ Se MÖD:s dom den 20 april 2020 i mål nr P 116-19.

¹⁹² Se MÖD:s dom den 16 november 2017 i mål nr P 90-17.

¹⁹³ Se MÖD:s dom den 28 december 2015 i mål nr P 3776-15.

¹⁹⁴ Se MÖD:s dom den 20 april 2018 i mål nr M 7138-17.

boende.¹⁹⁵ Försvarets och luftfartens intressen har också varit skäl för lovplikt för ljusanordningar.¹⁹⁶

Vid införandet av PBF föreslogs en begränsad lovplikt för skyltar och ljusanordningar. Förslaget fick omfattande kritik och genomfördes inte.¹⁹⁷

År 2014 utredde Boverket frågan om undantag från krav på lov för skyltar och ljusanordningar. Då framkom att problemet med dåvarande lovplikt var att den var otydlig, för omfattande samt att handläggningen var för krånglig, tidsödande och dyr. Boverket föreslog mot den bakgrunden en ny reglering av lovplikten för skyltar och ljusanordningar.¹⁹⁸ Som en följd av Boverkets förslag gjordes vissa ändringar i regleringen, se beskrivning av nuvarande reglering nedan.

4.6.2 Bygglovsplikt för skyltar

Bygglovsplikten

I ett område som omfattas av en detaljplan krävs det bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra en skylt (6 kap. 3 § första stycket PBF). Med termen *skylt* avses en skylt, tavla, bildskärm, flagga, ljusprojektion eller liknande med syfte att förmedla reklam, information eller liknande (1 kap. 7 b § PBF).

Från den generella lovplikten för skyltar finns ett antal undantag (6 kap. 3 § andra stycket PBF). Dessa innebär att det inte krävs bygglov för skyltar vars area är högst 1,0 kvm, för skyltar för tillfälliga evenemang om skylten är uppsatt under högst fyra veckor, för orienteringstavlor vars area är högst 2,0 kvm, för skyltar inomhus, för valreklam i samband med vissa val, för nationsflagga, flagga med kommunvapen eller liknande, för vägmärke, tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen (2007:90) och för sjövägmärke eller en säkerhetsanordning för sjöfarten enligt sjötrafikförordningen (1986:300).

I 6 kap. 3 § tredje stycket PBF anges att undantagen för en skylt vars area är högst 1,0 kvadratmeter samt för en orienteringstavla vars

¹⁹⁵ Jfr 52 § i 1959 års byggnadsstadga, prop. 1985/86:1 s. 694 f. och 516 och SOU 1979:66 Del 2 s. 774.

¹⁹⁶ Se prop. 1947:211 s. 129 f.

¹⁹⁷ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁹⁸ Se Boverkets rapport *Uppdrag att utreda undantag från bygglovsplikt för skyltar och ljusanordningar* (Rapport 2014:5) s. 29 ff.

area är högst 2,0 kvadratmeter inte gäller om skylten eller orienteringstavlan placeras på eller i anslutning till en sådan byggnad eller inom ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL.

Kommunen kan i en detaljplan besluta att utöka lovplikten för skyltar (6 kap. 4 a § PBF) och även besluta om undantag från kravet på lov (6 kap. 4 § PBF).

Skyltar kan också omfattas av regleringen i bl.a. lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, miljöbalken, ordningslagen och väglagen.

Sex kortare, på fasad uppsatta flaggstänger, på vilken *flaggor* i tyg och med dimensionen cirka 60 × 40 centimeter hängde, har i praxis inte ansetts som lovpliktiga skyltar.¹⁹⁹ Inte heller en enstaka flagga med en bredd om 1,5 meter och höjd om 1 meter på flaggstång uppsatt på fasad har bedömts som lovpliktig.²⁰⁰ En *vepa* fast monterad på fasad har däremot ansetts vara en skylt, dock inte *mindre fönsteraffischer*.²⁰¹ Det bör i sammanhanget nämnas att rättsfallen får läsas i ljuset av att de är från tiden före legaldefinitionen av skylt infördes (se ovan).

Boverket har uttalat att väsentligt ändra en skylt kan innebära att en befintlig skylt ändrar storlek eller utseende (exempelvis att texten, färgen eller ljusstyrkan ändras) och att ändringen är väsentlig.²⁰²

Boverket har också uttalat att undantaget för flaggor, utöver nationsflagga och flagga med kommunvapen som är direkt listade som undantag, omfattar exempelvis EU-flaggan, regionflaggor, landskapsflaggor, samiska flaggan och romska flaggan. Valreklam i samband med kyrkovalet anses inte omfattas av undantaget vad gäller val. Försäljningskampanjer bör inte omfattas av undantaget för tillfälliga evenemang.²⁰³

Även skyltar som inte omfattas av krav på lov ska följa den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § PBL).

¹⁹⁹ Se RÅ 81 2:36.

²⁰⁰ Se RÅ 2004 not. 127.

²⁰¹ Se mark- och miljödomstolen i Vänersborgs dom den 17 september 2012 i mål nr P 6910-11.

²⁰² www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-forskylltar/, hämtad 2020-11-06.

²⁰³ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-forskylltar/, hämtad 2020-11-06.

Något om olika typer av skyltar

Boverket har exemplifierat, och med fotografier illustrerat, olika typer av skyltar.²⁰⁴

De vanligaste *fasadskyltarna* är enkelsidiga skyltar som sitter på fasaden. Fasadskyltar finns i många olika utföranden exempelvis som målade bokstäver, lösa bokstäver, neon/diodskyltar, lösa bokstäver på skyltyta, hela skyltplattor, skivskyltar, skyltlådor, skylt på skyltfönster, reklamytor på fasad. En annan variant på fasadskyltar är de dubbelsidiga skyltar som sticker ut från fasaden. Exempel på sådana skyltar är flaggskylt, flaggskylt som skyltlåda, pendelskylt och plogskylt. Det finns även mjuka skyltar som fästs på fasaden. Exempel på mjuka skyltar är vepa och banderoll.

Mindre *fristående skyltar* som är löst placerade på marken är vanliga i stadsmiljö, framför allt i stadskärnor. De har lite olika utföranden och namn som till exempel trottoarpratare, gatupratare, vippskylt och sandwichskylt. Större fristående skyltar är vanliga i mer externa lägen i staden. Exempel på sådana skyltar är skylttypylon, stolpskylt, skylttavla på stolpar och reklamballong. Både i stadskärnor och i mer externa lägen förekommer fristående reklamytor eller reklamtavlor. De kan antingen vara helt fristående eller exempelvis placerade på en busskur. Exempel på sådana skyltar är affischtavlor, reklampelare, reklamtavlor med reklambudskap, bildväxlande skyltar och reklamballonger. Mjuka skyltar som vepor och banderoller finns inte bara på fasader utan är även vanligt förekommande på till exempel staket, plank eller mellan träd.

En bildskärm är en *digital skärm* som förmedlar reklam, information eller liknade. Den kan vara antingen fristående eller placerad på en fasad.

Informationstavlor förekommer till exempel vid kommungränser och vid infarter till städer. De vänder sig ofta till turister eller andra besökare. Vid infarter till industriområden, handelsområden eller bostadsområden finns ibland orienteringstavlor som vänder sig till besökare. Deras syfte är att hjälpa besökaren att hitta till rätt byggnad eller entré.

²⁰⁴ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-forskyftar/, hämtad 2020-11-05.

Flaggor med företagsnamn, företagsloggor och produktnamn, så kallade reklamflaggor, antingen på fristående flaggstänger eller på flaggstänger som är fästa i fasader eller på tak är en form av skylt. En variant på reklamflagga är fjäderflaggan som även kallas beachflagga.

En ytterligare skyltvariant är *ljusprojektion* på fasad eller annan yta.

Vid större byggprojekt finns ofta så kallade *byggskyltar*. På dessa kan det stå vad som ska byggas, vem som bygger och för vem, vilka olika entreprenörer som anlitas och hur man kan köpa eller hyra en bostad eller lokal i den byggnad som byggs.

I trafiken finns många olika skyltar, vägmärken och andra anordningar. De flesta av dessa skyltar och anordningar regleras i vägmärkesförordningen. Även till havs och i sjöar finns det skyltar, märken och andra anordningar. Sjövägmärken och säkerhetsanordningar för sjöfarten regleras i sjötrafikförordningen (1986:300).

Det finns skyltar som vanligtvis inte uppfattas som skyltar, men som trots det omfattas av skyltdefinitionen i PBF. En skylt behöver inte ha text utan kan bestå av enbart en *logotyp*. Andra exempel på sådana skyltar är namn på fastighetsägare eller larmbolag, gatunamn och gatunummer.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.4.3, 7.7.7 och 7.10.

4.6.3 Bygglovsplikt för ljusanordningar

Bygglovsplikten

Av 6 kap. 3 a § PBF framgår att det i områden som omfattas av detaljplan krävs bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra en ljusanordning om antingen den avsedda användningen av anordningen kan ha betydande inverkan på omgivningen, eller anordningen placeras på eller i anslutning till en sådan byggnad eller inom ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL.

Termen *ljusanordning* är inte definierad i PBL eller PBF.

Kommunen kan i en detaljplan besluta om utökad lovplikt och om undantag från krav på bygglov även för ljusanordningar (6 kap. 4–4 a §§ PBF).

Ljusanordningar kan också omfattas av regleringen i bl.a. lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, miljöbalken, ordningslagen och väglagen.

Viss praxis vad gäller ljusanordning finns, dock från tiden före den 1 juli 2017 då lovplikten kopplades till anordningens betydande inverkan på omgivningen. *Belysning vid motionsspår*²⁰⁵ i omfattning motsvarande gatubelysning har inte betraktats som lovpliktig ljusanordning, men *belysningsmaster* vid fotbollsplan har ansetts omfattas av krav på lov²⁰⁶. Blinkande *lampor på vindkraftverk* (för flygsäkerhet) har ansetts vara strålkastare som omfattas av krav på lov, men ansetts ingå i meddelat lov för vindkraftverken oavsett om de uttryckligen angetts i lovet eller inte.²⁰⁷

Även ljusanordningar som inte omfattas av krav på lov ska följa den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § PBL).

Något om olika typer av ljusanordningar

Boverket har beskrivit vad som ska förstås med ljusanordningar.²⁰⁸ I dagligt tal är en ljusanordning en anordning som sprider ljus, vilket kan innefatta många olika sorters anordningar. Syftet med en ljusanordning är att lysa upp någonting, antingen en plats, ett objekt eller en byggnad. Det finns olika typer av ljusanordningar och de vanligaste är förmodligen gatubelysning och strålkastare på exempelvis parkeringsplatser, industriområden och liknande platser. Även belysning på fasader eller skyltar borde vara att betrakta som ljusanordningar. Även dekorationsbelysning på konstverk eller på träd i en park är en form av ljusanordning.

Ibland kan det vara svårt att bedöma vad som är en ljusanordning och vad som är en skylt, eftersom skyltar kan vara lysande eller belysta. För att avgöra om det är en ljusanordning eller en skylt behöver en bedömning av syftet göras. En ljusanordnings syfte är att belysa något och en skylts syfte är att framföra ett budskap.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.4.3, 7.7.7, 7.9.3 och 7.10.

²⁰⁵ Se RÅ 1993 ref. 81.

²⁰⁶ Se MÖD:s dom den 20 september 2016 i mål nr P 9528-15.

²⁰⁷ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 mars 2010 i mål nr 19-10.

²⁰⁸ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-ljusanordningar/, hämtad 2020-11-05.

4.7 Rivningslovsplikten

Av 9 kap. 10 § PBL framgår att det krävs rivningslov för att riva en byggnad eller en del av en byggnad inom ett område med detaljplan, om kommunen inte har bestämt något annat i planen (1), och utanför ett område med detaljplan, om kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att ett rivningslov krävs (2). Det krävs dock inte rivningslov, om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan bygglov och kommunen i detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte har bestämt att det krävs rivningslov (andra stycket).

Regleringen innebär alltså en generell rivningslovsplikt beträffande byggnader och byggnadsdelar i ett detaljplanelagt område. Lovplikten gäller dock inte åtgärder som inte omfattas av krav på lov, om inte kommunen med stöd av 4 kap. 15 PBL i detaljplan bestämt annat.

Utanför detaljplanelagt område gäller i princip det omvända, innebärande att rivningslovsplikt för byggnad eller del därav endast gäller om kommunen bestämt så i områdesbestämmelser (4 kap. 42 § första stycket 4 PBL).

Rivningslovsplikten såväl inom som utanför område med detaljplan är inte begränsad t.ex. till byggnader eller bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL. Möjligheten att införa rivningslovsplikt i områdesbestämmelser är således främst – liksom den generella lovsplikten i ett område som inte är detaljplanelagt – tänkt för att säkerställa bevarandet av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse (jfr även 9 kap. 34 § PBL).

Rivningslovsplikten motiveras även av miljö- och säkerhetsskäl. En rivning kan t.ex. medföra att farligt avfall måste omhändertas (jfr 15 kap. miljöbalken) men också att särskilda skyddsåtgärder måste vidtas vid rivning i tätort. Lovplikten innebär här att bestämmelserna i 10 kap. PBL om genomförandet av rivningsåtgärder blir tillämpliga, innebärande krav på bl.a. kontrollplan och tekniskt samråd.

Det som i praxis vållar en del svårigheter, är att avgöra vilka åtgärder som verkligen utgör rivning i lagens mening och som således utlöser rivningslovsplikten. För att det ska bli tal om rivning fordras i princip ett totalt borttagande av en byggnadskropp, dvs. även av stommen. En byggnad kan således ”avskalats” såväl invändigt som utvändigt, utan att rivningslov krävs. Om bara grunden avses finnas kvar och utnyttjas till en ny byggnad, är raserandet i övrigt att betrakta som rivning. Till rivning hänförs också att man fullständigt tar

bort en del av ett hus, t.ex. en veranda eller en gårdsflygel.²⁰⁹ Det finns också praxis vad gäller gränsdragningen mellan rivning och nybyggnad i övrigt.²¹⁰

I sammanhanget bör det nämnas att enligt 9 kap. 15 § PBL gäller inte bestämmelser om bl.a. rivningslovsåtgärder med byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder ska dock föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underrätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

Det kan också nämnas att rivningsåtgärder under vissa förutsättningar i stället är anmälningspliktiga (se avsnitt 4.9). Rivningsåtgärder innebär ofta också att miljöbalkens bestämmelser kan bli tillämpliga, t.ex. de i 8 kap. om skydd för biologisk mångfald (jfr även artskydds-förordningen) och de i 15 kap. om avfall.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.12.

4.8 Marklovsplikten

Av 9 kap. 11 § PBL framgår att det krävs marklov för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt annat i detaljplanen. Om ett visst höjdläge för markytan är bestämt i detaljplanen, krävs det dock inte marklov för att höja eller sänka markytan till den nivån.

Vidare anges i 12 § samma kapitel att det krävs marklov, om kommunen har bestämt det i detaljplanen, för trädfällning, skogsplantering, och markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. Även om kommunen i detaljplan bestämt lovplikt för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet, krävs ändå inte marklov för åtgärder för att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplan får användas för det ändamålet.

Av 9 kap. 13 § PBL framgår vidare att det krävs marklov även för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering i ett område som inte omfattas av en detaljplan, om åtgärden ska genomföras i ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan

²⁰⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 705 f.

²¹⁰ Se t.ex. MÖD 2015:34 och MÖD:s dom den 27 juni 2017 i mål nr P 8016-16.

flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde, och kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att det krävs sådant marklov i området (jfr 4 kap. 42 § första stycket 4 PBL).²¹¹

Inledningsvis kan nämnas att om planerade markförändringar redan har prövats i bygglov, krävs normalt sett enligt praxis inte också särskilt marklov.²¹²

Definition av allmän plats respektive tomt framgår av 1 kap. 4 § PBL.²¹³

Frågan om vad som ska utgöra en avsevärd ändring av höjdläget framgår av förarbetena till ÄPBL.²¹⁴ Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att förarbetena ger uttryck för ett differentierat synsätt avseende vilka ändringar av marknivån som bör föranleda krav på marklov. De faktorer som anges ha betydelse är bl.a. karaktären av omgivande mark, t.ex. om marknivåändringen sker intill gatumark eller övrig kvartersmark, och hur ändringen påverkar områdets karaktär i stort och grannars intressen. Det bör särskilt beaktas om ett område har känsliga grundförhållanden som ger risk för sättnings-skador. Tidigare marknivåändringar kan också få betydelse.²¹⁵ Enligt Mark- och miljööverdomstolen kan en nivåförändring om 50 centimeter vara en utgångspunkt för bedömningen; dock måste förhållandena på platsen och grannarnas intressen beaktas i varje enskilt fall.²¹⁶

Marklovsplikt för trädfällning motiveras med hänsyn till skydd av enstaka träd, framför allt sådana som utgör värdefulla inslag i den byggda miljön. Observera att trädfällning även kan omfattas av bestämmelser i miljöbalken; i 7 kap. 11 § miljöbalken med tillhörande förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns t.ex. bestämmelser om alléer. Fällning av enstaka träd kan vidare kräva samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.²¹⁷

Vad gäller tredje punkten, finns det en möjlighet att i en detaljplan (jfr 4 kap. 15 § 3 PBL) bestämma att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet, dvs. sådana åtgärder som kan försvåra för vatten att tränga in i marken. Exempel på sådana markåtgärder är att hårdgöra ytor, t.ex. att asfaltera tomt-

²¹¹ Jfr även övergångsbestämmelserna till PBL p. 12.

²¹² Se t.ex. MÖD:s dom den 27 juni 2012 i mål nr P 8276-11, och den 31 mars 2016 i mål nr P 8153-15.

²¹³ Se vidare prop. 2009/10:170 Del 1 s. 152 f.; jfr även MÖD:s dom den 11 maj 2018, P 7957-17.

²¹⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 298 ff.

²¹⁵ Se MÖD:s dom den 14 december 2015 i mål nr P 2678-15.

²¹⁶ Se MÖD:s dom den 23 december 2015 i mål nr P 6518-15, och den 14 juni 2018 i mål nr P 7602-17.

²¹⁷ Se MÖD:s dom den 2 juli 2019 i mål nr M 6909-18.

mark som inte tidigare har varit asfalterad eller att ersätta naturgräs med konstgräs.

Enligt 9 kap. 15 § PBL gäller inte bestämmelser om bl.a. marklov åtgärder med byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder ska dock föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.13.

4.9 Anmälningsplikten

4.9.1 Allmänt om anmälningsplikt

Liksom vad gäller tillståndsplikt, finns inga hinder för att reglera en anmälningsplikt civilrättsligt. Inom den offentliga rätten avses dock sådan anmälningsplikt som framgår av författning. Anmälningsplikten innebär att den som avser att vidta en åtgärd i förväg ska anmäla sin avsikt till det allmänna, normalt sett till en statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet. Genom att myndigheten uppmärksammas på åtgärden, kan – och ska – den inom ramen för sin tillsynsverksamhet pröva åtgärden och också i förekommande fall ingripa mot den, t.ex. genom att utfärda ett förbud eller ett föreläggande. Saknas skäl att ingripa mot åtgärden, fattar myndigheten normalt ett beslut om att inte vidta några ytterligare åtgärder och att skriva av ärendet från vidare handläggning. Myndigheten kan förstås också komma till slutsatsen att den anmälda åtgärden i stället är tillståndspliktig och då ska anmälan avvisas. Enligt vissa författningar har myndigheten också en uttrycklig möjlighet att förelägga anmälaren att i stället ansöka om tillstånd (se t.ex. 9 kap. 6 a § MB).

Vid handläggning av en anmälan råder andra förutsättningar än dem vid handläggning av en tillståndsansökan, främst på grund av att anmälan som ovan har nämnts handläggs inom ramen för myndighetens tillsynsverksamhet och således i ett tillsynsärende. Exempelvis finns det normalt inte andra parter i ärendet än adressaten för eventuella tillsynsåtgärder (ibland kallad den förklarande). Ett tillsynsbeslut till följd av en anmälan – oavsett om det handlar om en avskrivning av ärendet eller ett ingripande, t.ex. i form av ett föreläggande om att vidta vissa skyddsåtgärder – får i princip inte heller någon negativ rättskraft. Tillsynsmyndigheten är således oförhind-

rad att fatta ett nytt beslut eller att ändra sitt tidigare beslut, även i betungande riktning för den enskilde, t.ex. genom att förena ett tidigare föreläggande med vite eller att låta ett tidigare föreläggande omfatta fler skyddsåtgärder. En anmälan ger således inte alls samma verkningar i rättskraftshänseende som ett beviljat tillstånd ger.

Vad som nu nämnts kan lite förenklat sägas innebära att anmälningsinstitutet normalt är mest ändamålsenligt när fråga är om att ta ställning till om en viss – ofta mer begränsad – åtgärd kan komma i konflikt med sådana allmänna intressen som ska tillvaratas enligt den aktuella författningen. Däremot är institutet oftast inte ändamålsenligt om prövningen även ska omfatta enskilda motstående intressen.

4.9.2 Allmänt om den plan- och byggrättsliga anmälningsplikten

Vissa åtgärder som inte är lovpliktiga omfattas i stället av ett krav på att en anmälan görs till byggnadsnämnden. Med anmälan avses här inte att t.ex. en granne anmäler en viss åtgärd – t.ex. att en byggnad uppförts utan bygglov eller i strid med ett beviljat lov – till byggnadsnämnden för att nämnden i egenskap av tillsynsmyndighet ska pröva om det finns skäl att med stöd av 11 kap. PBL ingripa mot åtgärden i fråga (jfr *tillsynsanmälan*). I stället handlar det om en författningsreglerad anmälningsplikt för byggherren. Byggnadsnämnden görs härigenom uppmärksam på den åtgärd som avses vidtas och kan pröva åtgärden i första hand enligt bestämmelserna i 10 kap. PBL, vilket reglerar genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder.

Det anmälningsinstitut som fanns före PBL:s ikraftträdande motsvarade det som finns på närliggande rättsområden som t.ex. miljöbalken och innebar i huvudsak att byggherren minst tre veckor innan vissa arbeten påbörjades, skulle göra en s.k. *bygganmälan* till byggnadsnämnden (9 kap. 2 § ÄPBL). Bygganmälan var ett från lovplikten fristående tillsyns- och kontrollsystem för de tekniska egenskapskraven på byggnader och anläggningar och ansågs nödvändigt när bygglov inte krävdes för byggnader och andra anläggningar där det normalt var angeläget med en något skärpt kontroll av de tekniska egenskaperna.²¹⁸

²¹⁸ Se prop. 1993/94:178 s. 1 och 64.

Bakgrunden till den nuvarande anmälningspliktsregleringen är att regeringen inför ikraftträdandet av PBL hade föreslagit att en särskild anmälningsplikt skulle införas för de åtgärder som enligt ÄPBL endast omfattas av krav på bygganmälan. Regeringen förde följande resonemang.²¹⁹

Regeringen delar Byggprocessutredningens slutsats att byggherren, för bygglovspliktiga åtgärder, endast ska behöva lämna in en ansökan om bygglov till kommunen och att det därefter är byggnadsnämnden som får besluta om bygglov och i samband med detta får tydliggöra för byggherren dels vilka ytterligare uppgifter som behövs inför det tekniska samrådet, dels vilka ytterligare uppgifter som behövs för att byggherren ska kunna få ett startbesked. Processen från ansökan om bygglov fram till startbesked bör hänga ihop och vara tydlig för byggherren. Nuvarande krav på att byggherren ska lämna in en bygganmälan till kommunen senast tre veckor före byggstart bör därför tas bort.

För sådana åtgärder som endast kräver bygganmälan enligt nuvarande bestämmelser är det enligt regeringens bedömning lämpligt att även fortsatt kräva en anmälan. Detta innebär att bygg-, rivnings- och markåtgärder delas in i tre kategorier – åtgärder som är lovpliktiga, anmälningspliktiga eller helt befriade från lov- eller anmälningsplikt. Ett särskilt förfarande bör gälla för anmälningspliktiga åtgärder vid sidan om de lovpliktiga. Även om de anmälningspliktiga åtgärderna inte kräver lov bör byggnadsnämnden när en anmälan kommer in ta ställning till behovet av ett tekniskt samråd innan startbesked kan lämnas. Ett tydligt exempel på när ett tekniskt samråd kan behövas, trots att fråga endast är om en anmälningspliktig åtgärd, är vid anmälan om uppförande av sådant vindkraftverk som inte ska bygglovsprövas.

För att inte i onödan tynga den nya lagen bör regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka åtgärder som ska vara anmälningspliktiga. Vid bedömningen av vilka åtgärder som bör vara anmälningspliktiga bör en begränsning göras till sådana där det verkligen finns ett allmänintresse av att åtgärderna anmäls.

Den plan- och byggrettsliga anmälningsplikten avsågs således ursprungligen omfatta åtgärder som i huvudsak avser inre ändringar i byggnadsverk och där det finns ett allmänintresse (i byggtekniskt perspektiv) av att åtgärderna anmäls.²²⁰ Anmälningsinstitutet i den nuvarande regleringen har dock kommit att bli väsensskilt både från det som gällde enligt ÄPBL och det enligt annan offentligrettslig reglering.

För det första hanterar byggnadsnämnden inte en anmälningspliktig åtgärd inom ramen för sin tillsynsverksamhet. I stället följer av den nu gällande regleringen att nämnden efter en anmälan ska

²¹⁹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 275 f.

²²⁰ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 376 och 513.

fatta beslut om startbesked, varvid prövas bl.a. om åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL och PBF (10 kap. 3 och 23 §§ PBL). Byggnadsnämnden ska vidare med ett slutbesked godkänna att en åtgärd som beviljats startbesked ska anses slutförd och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, bl.a. efter att nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap. (10 kap. 34 § PBL).

Även om det inte blir fråga om en fullständig förhandsprövning i enlighet med den som sker efter en ansökan om lov, kan det alltså bli en förhållandevis omfattande sakprövning efter en anmälan och inför beslutet om startbesked. Även om ett startbesked eller slutbesked inte utgör något tillstånd i egentlig mening, har de vidare ansetts som sådana gynnande förvaltningsbeslut som får negativ rättskraft (jfr 37 § FL), låt vara att det kan diskuteras hur långt rättskraften egentligen sträcker sig. De blir därmed orubbliga i den meningen att de kan förhindra byggnadsnämnden t.ex. att ingripa med tillsyns-åtgärder i efterhand (jfr 11 kap. PBL).

4.9.3 Närmare om den plan- och byggrättsliga anmälningsplikten

Av 9 kap. 16 § PBL framgår att även om en åtgärd inte omfattas av krav på bygglov, rivningslov eller marklov, får åtgärden inte påbörjas i strid med föreskrifter om skyldighet att anmäla åtgärden som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §.

I 16 kap. 8 § PBL anges att regeringen får meddela föreskrifter om att anmälan krävs för vissa åtgärder enligt 9 kap. 16 § PBL. Sådana föreskrifter har meddelats i 6 kap. PBF. De anmälningspliktiga åtgärderna framgår av 14 punkter i 5 § första stycket.

Punkten 1 avser rivning av en byggnad eller en del av en byggnad som inte omfattas av krav på rivningslov,

Punkten 2 reglerar anmälningsplikten för nybyggnad eller tillbyggnad som enligt 9 kap. 7 § PBL har undantagits från krav på bygglov och avser således sådana åtgärder som kommunen med stöd av 4 kap. 15 eller 42 § första stycket 4 i en detaljplan eller i områdesbestämmelser har undantagit från lovplikt, t.ex. komplementbyggnader och mindre tillbyggnader.

Enligt punkten 3 krävs det en anmälan vid ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande

delar berörs eller byggnadens planlösning påverkas avsevärt. Motsvarande krav fanns tidigare i 9 kap. 2 § första stycket 3 ÄPBL. Det kan t.ex. handla om att ersätta brunna takstolar, att man slår samman två bostadslägenheter till en (jfr dock 9 kap. 2 § första stycket 3 b PBL), att man delar en bostadslägenhet i flera eller att man överför utrymme från en lägenhet till en annan, men normalt sett inte om man bara tar upp eller sluter till någon enstaka dörröppning inom en och samma bostadslägenhet.²²¹

Punkten 4 reglerar anmälningsplikt för installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökkanal eller anordning för ventilation i byggnader. Boverket har i allmänna råd (BFS 2012:12) om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga uttalat att med väsentlig ändring av eldstad och rökkanal avses sådana åtgärder som kan leda till en ökad brandrisk eller förändrade utsläpp till omgivningen genom ändrade eldningsförhållanden och rökgastemperaturer eller annan förändring av eldstadens funktion och användningssätt. Hän-syn bör tas till om en felaktig installation kan leda till allvarliga konsekvenser i form av ökad risk för brand eller förgiftning.

Punkten 5 reglerar anmälningsplikt för en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt.²²²

Punkten 6 reglerar anmälningsplikt för en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden. Boverket har i ovan nämnda allmänna råd uttalat att fråga är om dels åtgärder som, om de installeras felaktigt, kan få stora konsekvenser för byggnadens brandskydd, dels åtgärder som förändrar eller avskaffar delar av befintligt brandskydd. Som exempel på åtgärder, utöver nyinstallation av eldstad, skorsten eller rökkanal, som normalt är anmälningspliktiga anges insättning av kassett eller motsvarande i tidigare öppen eldstad och installation av brännare eller anordning för bränsletillförsel till följd av bränslebyte, t.ex. från olja till pellets. Exempel på åtgärder som normalt inte är anmälningspliktiga anges vara glidgjutning av skorsten, insättning av insatsrör i befintlig skorsten eller liknande underhållsåtgärd, byte av eldstad till likvärdig med avseende på typ av eldstad, storlek och effekt, samt anslutning till rökkanal.

²²¹ Se Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 juli 2019, JUNO), kommentaren till 9 kap. 16 §, samt RÅ 1984 2:102 och MÖD 2018:8.

²²² Se även MÖD:s dom den 6 februari 2020 i mål nr P 12264-18.

Punkten 7 reglerar anmälningsplikt för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket PBL eller motsvarande äldre föreskrifter, dvs. underhållsåtgärder på sådana särskilt värdefulla byggnadsverk som omfattas av skyddsbestämmelser.

Punkten 8 gäller anmälningsplikt för nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk. Anmälningsplikten gäller inte bara mindre anläggningar utan också alla anläggningar som omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken (jfr 6 kap. 1 § 6 och 2 § första stycket 2 PBF). Syftet med anmälningsplikten är i huvudsak att tillgodose de intressen som inte tillgodoses vid prövningen enligt miljöbalken.²²³

Punkterna 9–14 reglerar anmälningsplikten för de s.k. attefallsåtgärderna, dvs. uppförande eller tillbyggnad av komplementbostadshus eller komplementbyggnad (9 och 10), ändring av komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus (11), tillbyggnad (12), byggande av takkupor (13) samt inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus (14).

Av 6 kap. 5 § andra stycket PBF framgår att om det vid åtgärderna kan antas uppkomma farligt avfall ska detta framgå av anmälan.

Undantagen från anmälningsplikten regleras i 6 § och omfattar bl.a. rivning av vissa byggnader eller byggnadsdelar (1), vissa åtgärder rörande ekonomibyggnader (2), åtgärd som rör en sådan byggnad eller annan anläggning som är avsedd för totalförsvaret och som är av hemlig natur (4) och vissa åtgärder rörande altaner (7 och 8).

Våra överväganden och förslag avseende anmälningsplikt finns i avsnitt 7.16.

²²³ Se prop. 2008/09:146 s. 37 f.

5 Förutsättningar för lov

5.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel redogör vi översiktligt för de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bygglov, rivningslov respektive marklov ska kunna ges. I kapitlet beskriver vi även förutsättningarna för att förhandsbesked, tidsbegränsade lov, villkor i lov och villkorsbesked ska ges. Vi redogör vidare för förutsättningarna för genomförandet av sådana åtgärder på byggnadsverk, tomter eller allmänna platser som inte omfattas av krav på lov.

Det ligger inte i våra direktiv att se över de hänsyn som ska tas till allmänna och enskilda intressen respektive de krav som ska ställas på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser, utan bara om, när och hur hänsynen och kraven formellt ska hanteras genom lovgivning m.m. Hänsynen och kraven berörs därför bara i den mån de relaterar till en förutsättning för att lov m.m. ska kunna ges eller om de relaterar till en förutsättning för att en åtgärd som inte omfattas av krav på lov ska få genomföras.

5.2 Förutsättningar för bygglov

5.2.1 Inledning

I det här avsnittet redogör vi översiktligt för vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bygglov ska kunna ges. I det inledande avsnittet (avsnitt 5.2.2.) beskriver vi de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bygglov ska kunna ges i ett område som omfattas av en detaljplan. Därefter redogör vi för de förutsättningar som ska vara uppfyllda utanför ett sådant område (avsnitt 5.2.3.) Avslutningsvis redogör vi för de möjligheter byggnadsnämnden har att ge bygglov även om en åtgärd avviker från en detaljplan eller områdes-

bestämmelser (avsnitt 5.2.4) samt för vad som gäller i vissa extraordinära situationer (avsnitt 5.11).

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

Inledning

Förutsättningarna för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan utgår dels från att de ambitioner som detaljplanen ger uttryck för ska förverkligas, dels att den som överväger att företa en lovpliktig åtgärd ska kunna räkna med att den kan beviljas bygglov utifrån vad detaljplanen medger. Härutöver ska bl.a. de som bor eller bedriver en verksamhet i eller i närheten av planområdet kunna förutse vad området kan komma att användas till.

Bygglov får som huvudregel inte ges om den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser inte stämmer överens med detaljplanen. Bestämmelsen utgår från att fastigheter och byggnadsverk successivt ska anpassa sig efter planen och att planstridiga fastigheter och byggnadsverk i vart fall inte bör utvecklas. Syftet med kravet är alltså att detaljplanen på sikt ska komma att genomföras. Från huvudregeln görs vissa undantag för de fall byggnadsnämnden eller lantmäterimyndighet vid bygglovgivning eller fastighetsbildning har godtagit en åtgärd som avviker från detaljplanen. I de fallen har myndigheterna ansett att avvikelsen inte utgör något hinder mot att detaljplanen genomförs och bygglov kan då beviljas. Undantag kan även göras för vissa mindre avvikelser som har uppstått då en fastighet eller ett byggnadsverk kommit att bli planstridigt genom att det antagits en ny detaljplan. Från kravet på att fastigheten och byggnadsverket ska följa detaljplanen görs dessutom undantag för vissa enklare åtgärder, som exempelvis inredande av någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri eller för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. De undantagen syftar till att ge fastighetsägare en viss frihet i användningen av den befintliga bebyggelsen.

Genom detaljplanen har olika allmänna och enskilda intressen vägts samman och prövats genom en politisk process där såväl kringboende som myndigheter har haft möjlighet att komma till tals och få detaljplanen rättsligt prövad. Det har bl.a. prövats om de åtgärder

som detaljplanen ger möjlighet till innebär att planområdet används till det som området är mest lämpat för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. För att bygglov ska kunna ges ska därför den sökta åtgärden vara förenlig med dessa sammanvägda bedömningar. Därför får åtgärden inte strida mot detaljplanen.

Till en detaljplan är kopplad en genomförandetid, vilken normalt börjar löpa när detaljplanen får laga kraft. Kommunen kan dock bestämma att den ska börja löpa vid ett senare tillfälle eller att olika tider ska gälla för skilda områden av planen, exempelvis vid successiva utbyggnader. Bygglov kan i de fallen inte ges förrän genomförandetiden har börjat löpa.

Även om de olika allmänna och enskilda intressena har vägt samman och prövats genom planen ska åtgärden i viss utsträckning även prövas med hänsyn till intressena i samband med bygglovet. Till dessa intressen hör exempelvis åtgärdens anpassning till och påverkan på omgivningen i olika hänseenden och intresset av att bevara och tillvarata historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden. Vid bygglovgivning prövas även åtgärden gentemot de krav som ställs på byggnadsverkets utformning, dvs. dess lämplighet för sitt ändamål, dess form-, färg- och materialverkan samt dess tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Tomter och allmänna platser som ska bebyggas prövas mot de krav som ställs på dem i fråga om bl.a. anpassning till naturförutsättning, tillgänglighet, trafikförhållanden och påverkan på omgivningen.

Ett viktigt inslag i plansystemet är förutsebarheten för omgivningen. I äldre detaljplaner finns områden som får användas för s.k. allmänt ändamål. Då den beteckningen rymmer många olika typer av verksamheter har den ansetts så oprecis och oförutsebar att bygglov som huvudregel endast får ges om ändamålet närmare anges i detaljplanen.

För att inte varje åtgärd som avviker från detaljplanen ska kräva en ny planläggning för att bygglov ska kunna ges för åtgärden får, men måste inte, byggnadsnämnden i vissa fall ändå bevilja bygglov för den. Byggnadsnämnden får göra det om avvikelsen är förenlig med detaljplanens syften och antingen är liten eller av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt. När genomförandetiden har gått ut får byggnadsnämnden även ge lov för en åtgärd som avviker från

detaljplanen om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som bestämts i detaljplanen.

För att detaljplaner inte ska förlora betydelse finns vissa begränsningar avseende vilka avvikelser som kan medges. Vid varje tillfälle en avvikelse medges ska det göras en samlad bedömning av den avvikande åtgärden och alla andra, tidigare medgivna, avvikelser. Vid denna bedömning ska även medgivna avvikelser från kravet på att den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden ska utföras på vägas in. En avvikelse kan inte heller medges för en åtgärd som kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller en begränsning av en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen. Om sådana åtgärder ska godtas ska planen i stället ändras.

Planenligt utgångsläge

En grundläggande förutsättning för att bygglov ska kunna ges är att den fastighet och det byggnadsverk som den lovsökta åtgärden avser, vid tidpunkten för lovprövningen, stämmer överens med den detaljplan som gäller för området (9 kap. 30 § första stycket 1 a PBL). Kravet på överensstämmelse med planen är såväl en fråga om fastighetsindelning som byggnadsverkets utformning, användning och omfattning. Detta brukar uttryckas som att utgångsläget ska vara planenligt.

För att planenligheten alls ska kunna bedömas måste inledningsvis detaljplanen tolkas och förstås. För tolkningen gäller vissa grundläggande principer. En detaljplan är utformad mot bakgrund av den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för detaljplanens antagande. Om något annat inte har angetts i den bör planbestämmelserna därför tolkas utifrån den lagstiftning, de allmänna råd och handböcker som då gällde.¹ Vid tolkningen av plankartan och planbestämmelserna kan också planbeskrivningen, liksom andra planhandlingar vara till hjälp.

För tolkningen av olika sorters planer som är äldre än ÄPBL finns särskilda tolkningsbestämmelser. Dessa ska anses ha antagits med stöd av ÄPBL och ska följa definitionerna i ÄPBL och ÄPBF (punk-

¹ Se RÅ 1990 ref. 30 och MÖD:s dom den 9 april 2015 i mål nr P 8223-14.

ten 5 i övergångsbestämmelserna till PBL).² Bakgrunden till den särskilda tolkningsbestämmelsen är att Högsta förvaltningsdomstolen i en dom fann att ÄPBL:s övergångsbestämmelser inte gav stöd för att tillämpa ÄPBF:s definitioner av byggnadshöjd m.m. vid tolkningen av planer som fastställts enligt äldre byggnadslagstiftning.³ Lagstiftaren ansåg det inte lämpligt att olika regler i dessa avseenden gällde för stadsplaner och byggnadsplaner enligt äldre lagstiftning å ena sidan och detaljplaner som antagits enligt ÄPBL å andra sidan.⁴

Legaldefinitioner av olika termer och begrepp respektive avsaknaden av sådana kan dessutom förändras och förtydligas över tid genom rättspraxis.⁵

De retroaktivt verkande definitionerna och förändringarna i praxis kan få till följd att en tidigare planenlig byggnad, utan att byggnaden byggs till eller detaljplanen ändras, kan få en högre beräknad byggnadshöjd eller fler våningar än vad detaljplanen medger. Eftersom byggnaden vid sådana förhållanden inte stämmer överens med detaljplanen, och exempelvis ytterligare våningar som regel inte kan anses vara en liten avvikelse, finns det inte längre förutsättningar för att ge bygglov för tillbyggnader eller, med några undantag, andra ändringar av byggnaden.

Sedan de olika termer och uttryck som används i detaljplanen har tolkats och förstått är nästa fråga om karteringen och avgränsningarna i detaljplanen verkligen medför att byggnadsverket respektive fastigheten är planenlig. Utgår den bedömningen från plankartan kan själva ritnoggrannheten, inte minst i äldre mindre detaljerade planer, i sig ge utrymme för tolkningar när mätningar görs från plankartan. Samtidigt är det angeläget med en snäv tolkning av vad som kan anses helt planenligt. I annat fall finns det en risk för rättsförluster för andra enskilda än sökanden som förlorar sina möjligheter att komma till tals i lovärendet om åtgärden anses planenlig (9 kap. 25 § PBL, se avsnitt 6.5).⁶ Bedömningen av om det byggnadsverk som åtgärden avser följer planen är då inte oväsentligt, eftersom de avvikelser från kravet som godtas (9 kap. 30 a § PBL och punkten 13 i övergångs-

² Se MÖD 2016:40 samt MÖD:s dom den 22 juni 2015 i mål nr P 10235-14, den 7 november 2018 i mål nr P 3936-18 och den 17 mars 2017 i mål nr P 5414-16.

³ Se RÅ 1990 ref. 30.

⁴ Se prop. 1990/91:146 s. 62.

⁵ Se exempelvis MÖD 2014:43, MÖD:s domar den 26 mars 2015 i mål P 5588-14, den 18 juni 2015 i mål nr P 10636-14, den 9 januari 2019 i mål nr P 2608-18, den 21 mars 2019 i mål nr P 9770-18, den 4 april 2018 i mål nr P 2396-17 och den 25 mars 2019 i mål nr P 8061-18.

⁶ Se prop. 1989/90:37 s. 55.

bestämmelserna till PBL, se nedan) ska läggas samman med bedömningen av om åtgärden i sig (den lovsökta) avviker från detaljplanen (9 kap. 31 d § PBL, se avsnitt 5.2.4.).

Planenligheten är inte endast en fråga om kartans och ritningarnas överensstämmelse med de verkliga förhållandena, utan en fastighet kan även anses planenlig av rent funktionella skäl. För att en fastighet inte ska anses planenlig ska dess utformning göra den markanvändning som planen föreskriver omöjlig.⁷ Motsatsvis gäller således att en fastighet är planenlig om det är möjligt att åstadkomma en planenlig markanvändning med den utformning fastigheten har.

Det är bara den fastighet och det byggnadsverk åtgärden ska utföras på som behöver vara planenligt för att bygglov ska kunna ges. Det förhållandet att en annan fastighet eller ett annat byggnadsverk inom planområdet är planstridigt saknar alltså betydelse i sammanhanget. Det räcker dock att bara en del av det byggnadsverk eller den fastighet som åtgärden ska utföras på är planstridig för att det ska föreligga hinder mot bygglov; delen behöver alltså inte i sig beröras av den lovsökta åtgärden. Om någon annan del av byggnadsverket eller fastigheten än den åtgärden ska vidtas på gör det omöjligt att genomföra planen så utgör den således ett hinder mot att bygglov ges.⁸

Kraven på det planenliga utgångsläget syftar till att det ska vara möjligt att genomföra planen under en längre tidsperiod. En detaljplan, framför allt i en redan bebyggd miljö, kan manifesteras en avsikt från kommunens sida att på sikt förändra en bebyggelse eller en fastighetsindelning i en viss riktning. Genom att anta en ny detaljplan kan kommunen göra befintliga fastigheter och byggnadsverk planstridiga och därmed förhindra att bygglov ges för t.ex. nybyggnation på en redan planstridig fastighet eller en tillbyggnad på en redan planstridig byggnad.⁹ Kommunen kan på det sättet successivt förverkliga de förändringar detaljplanen ger uttryck för. Då detaljplaner fortsätter att gälla till dess de upphävs eller ändras kan sådana successiva anpassningar av bebyggelsemiljöerna och fastighetsindelningen till en detaljplan pågå under lång tid efter att detaljplanens genomförandetid löpt ut.

⁷ Se MÖD:s dom den 16 november 2017 i mål nr P 4414-17.

⁸ Se MÖD:s dom den 16 september 2020 i mål nr P 6381-19.

⁹ Se prop. 1989/90:37 s. 55 och MÖD 2018:1.

Kravet på planenligt utgångsläge som medel för ett successivt genomförande av detaljplanen kompletteras av den rätt kommunen under vissa omständigheter har att, efter genomförandetidens utgång lösa in fastigheter, mark och utrymmen eller sakrättigheter så att fastighetsindelningen respektive bebyggelsen stämmer överens med detaljplanen (6 kap. 14–16 §§ PBL).

Vid bedömningen av om utgångsläget är planenligt ska sådana åtgärder som är bygglovsbefriade enligt 9 kap. 4–4 c §§ PBL eller äldre motsvarande bestämmelser (se avsnitt 4.4.6) inte påverka bedömningen av frågan huruvida det byggnadsverk som den lovsökta åtgärden avser stämmer överens med detaljplanen (9 kap. 30 § tredje stycket PBL). Bestämmelsen syftar till att undvika att möjligheten att utföra olika åtgärder utan lov blir beroende av i vilken ordning byggrätter och bygglovsbefriade åtgärder utnyttjas.¹⁰ Den omfattar dock endast sådana åtgärder som har utförts utan bygglov som ska undantas vid bedömningen av planenligheten. Har åtgärden däremot utförts med bygglov ska den beaktas vid bedömningen.¹¹

Att avvikelser godtas kan läka ett planstridigt utgångsläge

I praktiken inträffar det ofta att den lovsökta åtgärden av byggnadstekniska eller andra skäl behöver avvika från detaljplanens bestämmelser. I vissa fall är det bara tiden och samhällsutvecklingen som ställer krav på nya funktioner som inte har kunnat förutses när detaljplanen togs fram.¹² PBL tillåter byggnadsnämnden att ge bygglov trots vissa sådana avvikelser (se avsnitt 5.2.4). Genom att avvikelserna godtas kan detaljplanernas funktion som korrektiv vid bygglovgivningen alltmer komma att tappa i betydelse. Har ett byggnadsverks eller en fastighets planstridiga utgångsläge en gång väl godtagits vid en bygglovsprövning enligt PBL eller ÄPBL (men inte äldre lagstiftning än så)¹³, utgör den planstridigheten i sig inte hinder mot att bygglov ges senare (9 kap. 30 § 1 b PBL). Det ska dock inte förstås som att den planbestämmelse som åtgärden strider mot upphör att gälla genom att det ges bygglov i strid med bestämmelsen. Den kan fortfarande behövas för att exempelvis skydda olika intressen. Där-

¹⁰ Se prop. 2016/17:151 s. 77.

¹¹ Se MÖD 2019:16.

¹² Se prop. 1989/90:37 s. 52 f.

¹³ Se MÖD 2018:21.

emot utgör den godtagna avvikelsen inte något hinder mot att bygglov ges.¹⁴

Godtagandet av avvikelsen behöver inte uttryckligt ha tagits med i bygglovsbeslutet för att påverka det planenliga utgångsläget, utan det räcker att godkännandet på något sätt framgår av en ritning eller av underlaget till lovbeslutet i övrigt för att avvikelsen ska anses godtagen.¹⁵ Att en fastighet avviker från detaljplanen utgör inte heller hinder mot att bygglov ges, om avvikelsen har godtagits vid en fastighetsbildning enligt FBL:s lydelse efter ÄPBL:s ikraftträdande den 1 juli 1987 såsom en mindre avvikelse från detaljplanen som inte motverkar syftet med planen (9 kap. 30 § 1 b PBL).

Anledningen till att kravet på planenligt utgångsläge inte längre ställs om det har getts bygglov eller bildats en fastighet som avviker från detaljplanen är att syftet med kravet på det planenliga utgångsläget, att tvinga fram ett genomförande av planen, har förfallit genom att avvikelsen godtagits. I sådana fall har fastighetsägaren rätt att utnyttja den byggrätt detaljplanen ger.¹⁶

Det är inte ens nödvändigt att en avvikelse tidigare har godtagits vid en bygglovsprövning för att bygglov ska kunna ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen. En byggnadsnämnd får även i efterhand i ett beslut om bygglov förklara att en avvikelse som har uppkommit på grund av antagandet av en detaljplan enligt PBL eller ÄPBL ska anses motsvara en sådan avvikelse som godtagits vid en tidigare bygglovsprövning (9 kap. 30 a § PBL). En sådan förklaring får endast avse en liten avvikelse som är förenlig med planens syfte.

När det gäller planer och fastighetsbildningsbeslut som är äldre än ÄPBL och den samtidigt ändrade FBL får byggnadsnämnden i ett beslut om bygglov även förklara att en sådan avvikelse från en stadsplan, byggnadsplan, avstyckningsplan eller tomtindelning som avses i 17 kap. 18 a § i ÄPBL ska anses vara en sådan godtagbar avvikelse som inte utgör hinder mot att bygglov ges (punkten 13 i övergångsbestämmelserna till PBL). En sådan förklaring kunde enligt ÄPBL bara ges om det var fråga om mindre avvikelser som är förenliga med planen, vilket i dag i sak motsvaras av en liten avvikelse. MÖD har därför ansett att tillbyggnader till ett bostadshus som gjorts med stöd av äldre dispenser som gjort att bostadshuset avvikit mer från planen

¹⁴ Se MÖD 2014:24.

¹⁵ Se MÖD:s dom den 2 juli 2020 i mål nr P 1410-19.

¹⁶ Se prop. 1989/90:37 s. 52.

än vad som är att anse som en mindre eller en liten avvikelse, hindrat att bygglov gavs för en ny tillbyggnad på huset.¹⁷

Vissa åtgärder får utföras även om utgångsläget inte är planenligt

Även om fastigheten eller byggnaden inte stämmer överens med detaljplanen, och utgångsläget därmed inte är planenligt, ska bygglov ändå ges för vissa enklare åtgärder i eller på byggnaden (9 kap. 30 § andra stycket PBL). Till dessa åtgärder räknas inredande av någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri samt att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial och att göra andra ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende (9 kap. 2 § första stycket 3 b eller c PBL, se avsnitt 4.4.4).

Åtgärden får inte strida mot detaljplanen

För att bygglov ska kunna ges får den lovsökta åtgärden inte strida mot detaljplanen (9 kap 30 § första stycket 2 PBL). Åtgärden får således inte stå i strid med planbestämmelserna eller plankartan i den mån dessa reglerar en sådan åtgärd som det har sökts lov för. Utformningen, användningen och omfattningen av åtgärden ska vara förenlig med planen. Omfattningen regleras normalt genom en begränsning av byggnadernas byggnads- eller bruttoarea eller en procentandel för bebyggande av marken, genom en begränsning av bebyggande av marken eller en begränsning i höjd och/eller antal våningar och minsta avstånd till gräns. Hur beräkningen eller bestämningen av olika termer görs har därmed ofta en avgörande betydelse för om en åtgärd stämmer överens med detaljplanen eller inte och således om lov kan ges.

Tolkningsprinciperna för bedömningen av åtgärds planlighet är i grunden desamma som vid bedömningen av det planenliga utgångsläget. Om något annat inte har angetts i planen bör planbestämmelserna även vid bedömningen av åtgärdens planlighet därför tolkas utifrån den lagstiftning, de allmänna råd och handböcker som gällde då planen antogs. Vid tolkningen av plankartan och planbestämmelserna kan även här planbeskrivningen, liksom andra planhandlingar

¹⁷ Se MÖD 2018:21.

vara till hjälp. Den särskilda tolkningsbestämmelsen, enligt vilken ÄPBL och ÄPBF och den praxis som utvecklats utifrån dessa författningar blir bestämmande för hur termerna byggnadshöjd och våning i planer äldre än ÄPBL ska förstås, är tillämplig även vid bedömningen av åtgärdens planlighet (punkten 5 i övergångsbestämmelserna till PBL).

För att man alls ska kunna tala om att den lovsökta åtgärden avviker från detaljplanen krävs det att åtgärden otvetydigt skiljer sig från planens innehåll. Liksom vid bedömningen av det planliga utgångsläget kan exempelvis redan själva ritnoggrannheten vid mätningen gentemot plankartan ge utrymme för en bedömningsmarginal när mätningar görs från plankartan. Vid bedömningen av åtgärdens planlighet finns det dock skäl för en snäv tolkning eftersom en alltför generös bedömning innebär en risk för rättsförluster för andra enskilda än sökanden. Rättsförlusten består i att dessa, exempelvis grannar, förlorar sina möjligheter att komma till tals i ärendet om åtgärden bedöms vara planlig (9 kap. 25 § PBL, se avsnitt 6.5.1).¹⁸

På samma sätt som vid bedömningen av om det byggnadsverk som den lovsökta åtgärden avser är planstridigt eller inte ska man vid bedömningen av den lovsökta åtgärdens planlighet inte beakta de bygglovsbefriade åtgärder som tidigare kan ha utförts (9 kap. 30 § tredje stycket PBL). I likhet med den bestämmelsen omfattar undantagsbestämmelsen endast sådana åtgärder som har utförts utan bygglov som ska undantas vid bedömningen av planligheten. Har åtgärden utförts med bygglov ska den däremot beaktas.¹⁹

Särskilda regler gäller för bedömningen av planligheten inom kvartersmark för allmänt ändamål

Före införandet av ÄPBL år 1987 fanns det möjlighet för byggnadsnämnden att ge bygglov för vitt skiftande åtgärder i områden som i byggnads- och stadsplaner betecknades som kvartersmark för allmänt ändamål. Användningsområdet innefattade all verksamhet med ett offentligt organ som huvudman, dvs. stat, landsting (numera region), kommun eller den dåvarande statskyrkan. Inom begreppet

¹⁸ Se prop. 1989/90:37 s. 55.

¹⁹ Se MÖD 2019:16.

rymdes en rad vitt skilda verksamheter såsom skola, reningsverk, simhall, värmecentral m.m.²⁰

Vid införandet av ÄPBL ansågs det allmänna ändamålet alltför oprecist och oförutsebart för att kunna läggas till grund för ett bygglov.²¹ De kringboende kunde bara ha en vag uppfattning om vad planen medgav. Därför gäller numera särskilda bestämmelser vid lovprövningen för bedömningen av en åtgärds planlighet inom sådana områden. Bygglov kan endast ges inom områdena om ändamålet är närmare angivet i planen (9 kap. 30 § PBL). Något hinder mot att ge bygglov till någon annan än ett offentligt organ finns inte heller, t.ex. för det fall det allmänna avyttrat en skola till ett fastighetsbolag (9 kap. 32 a § PBL).

Sedan tidigare etablerade användningar kan ges bygglov för åtgärder som bibehåller användningsområdet eller den användning som det en gång beviljats bygglov för och anpassats till. Undantaget är formulerat så att även om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i en plan, får det ges bygglov för en åtgärd som innebär att den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten eller byggnadsverket senast har använts för, eller enligt det senaste beviljade bygglovet har anpassats till, utan att den avsedda användningen kommit till stånd (9 kap. 32 a § andra stycket PBL).

De särskilda bestämmelserna om kvartersmark för allmänt ändamål gäller inte inom områden som omfattas av äldre stads- och byggnadsplaner som ska anses som detaljplaner som antagits med stöd av ÄPBL (punkten 8 i övergångsbestämmelserna till PBL). Kravet på att ändamålet ska redovisas innan bygglov får ges gäller därför inte sådana äldre planer.²²

Vid införandet av ÄPBL framhölls särskilt att man alltjämt kan anta detaljplaner med allmänna ändamål, men däremot inte lägga dem till grund för en lovprövning.²³ Syftet skulle då vara att reservera mark och i ett inledande skede bara skapa en möjlighet att lösa in den för annat än enskilt byggande, bl.a. järnvägs- och andra trafikområden, hamnområden och idrottsanläggningar. Rent lagstiftningsmässigt finns det inte heller i dag några hinder för ett sådant förfarande. Möjligheterna för den här typen av markreservationer upphör dock

²⁰ Se prop. 2013/14:126 s. 312.

²¹ Se prop. 1985/86:1 s. 712 f.

²² Se prop. 1985/86:1 s. 713 och 866 f.

²³ Se prop. 1985/86:1 s. 712.

om någon annan än ett offentligt organ beviljas bygglov. Eftersom marken då inte längre ska användas för annat än enskilt bebyggande finns det inte längre något behov för kommunen att lösa in den, varför också förutsättningarna för markreservation förfaller (6 kap. 13 § andra stycket respektive 14 kap. 14 § andra stycket PBL).

Lovet kan behöva avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa

I en detaljplan ska kommunen ange en genomförandetid (4 kap. 21 § PBL). Under den tiden har den som äger en fastighet rätt till ersättning för den skada som en ändring eller ett upphävande medför (14 kap. 9 § PBL). Genomförandetiden räknas normalt från den dag då beslutet får laga kraft, men vid bl.a. successiva utbyggnader av bostads- eller industriområden kan detaljplanen ange att genomförandetiden börjar löpa först vid ett senare tillfälle eller vid olika tidpunkter i skilda delar av detaljplaneområdet. Bygglovet kan då avslås i avvaktan på att genomförandetiden börjar löpa (9 kap. 30 § första stycket 3 PBL).

Krav på beaktande av allmänna och enskilda intressen

Vid prövningen av frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen (2 kap. 1 § PBL). Bestämmelsen är generell och gäller vid all prövning enligt PBL och tillämpas vid sidan av de andra mer specifika avvägningsbestämmelserna som finns i PBL. Vid avvägningen kan olika intressen stå emot varandra. Olika enskilda intressen kan stå emot varandra, liksom olika allmänna intressen. När enskilda intressen står mot allmänna intressen får den s.k. proportionalitetsprincipen ofta stor betydelse. Den innebär i det här sammanhanget att en myndighet måste avstå från att meddela beslut för vilket man i och för sig kan ha författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses.²⁴

I ett område med en detaljplan har vissa avvägningar mellan de olika enskilda och allmänna intressena gjorts redan vid planläggningen. Genom detaljplanen har kommunen prövat områdets lämplighet för

²⁴ Se NJA 2016 s. 868, även HFD 2015 ref. 16 (särskilt den skiljaktiga meningen).

en viss användning (4 kap. 5 § PBL). Härigenom har lokaliseringen av åtgärden redan prövats och ändamålet med åtgärden har ansetts lämplig med hänsyn till dess beskaffenhet, läge och behov (2 kap. 2 § PBL). I detaljplanen har kommunen bl.a. reglerat vilken omfattning byggnadsåtgärder ska ha och hur byggnader ska användas (4 kap. 11 § PBL), dvs. skapat byggrätter.

Om det har skapats en byggrätt är i vart fall vissa avvägningsfrågor redan hanterade i detaljplanen. Då får dessa, redan avgjorda, frågor inte överklagas efter beslutet om bygglov (13 kap. 2 § 8 PBL). Detaljplaner är dock ofta flexibla och medger olika genomföranden där bl.a. byggnadsverk kan placeras eller utformas på olika sätt. Vid valet mellan olika sådana lösningar ska byggnadsverket, inom den ram detaljplanen medger, inte onödigtvis brista i hänsynstagandet till anpassningen, omgivningen och varsamheten till kulturhistoriska värden m.m. Har den valda lösningen däremot skäl för sig och rimliga hänsyn har tagits, ska lov ges i enlighet med vad byggrätten medger, även om det väsentligt påverkar omgivningen i olika avseenden.²⁵

Anpassningskravet, varsamhetskravet, kravet på god form-, färg- och materialverkan samt förvanskningsförbudet

Byggnadsverk ska utformas och placeras med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § första stycket 1 PBL). Ett bebyggelseområdes särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas och ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (2 kap. 6 § tredje stycket PBL).

En byggnad ska vidare ha god form-, färg- och materialverkan (8 kap. 1 § 2 PBL). För andra anläggningar än byggnader som omfattas av krav på bygglov och skyltar och ljusanordningar som omfattas av krav på bygglov gäller också kraven på god form-, färg- och materialverkan (3 kap. 3 § PBF första stycket). Upplag, materialgårdar, tunnlar och bergtrum behöver dock bara uppfylla kraven på god form-, färg- och materialverkan i den mån det behövs för att uppfylla kravet på hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och

²⁵ Se RÅ 1991 ref. 46, 1993 ref. 59 och 2001 ref. 31.

kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (3 kap. 3 § andra stycket PBF).

Kravet på god form-, färg- och materialverkan ska uppfyllas för hela byggnaden vid nybyggnad. Så ska, som utgångspunkt, även ske vid ombyggnad. Om detta inte är rimligt så ska kravet gälla den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden. Om det företas någon annan ändring av en ombyggnad ska kravet uppfyllas i fråga om ändringen (8 kap. 2 § PBL). Vid en ändring eller flyttning av en byggnad får kravet anpassas och avsteg göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar, varsamhetskravet och förvanskingsförbudet (8 kap. 7 § PBL).

En byggnad, en lovpliktig anläggning, en tomt med skyddsbestämmelser, allmänna platser och bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas (8 kap. 13 § PBL). En ändring eller flytt av en byggnad eller lovpliktig anläggning ska utföras varsamt med hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och ta vara på byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden (8 kap. 17–18 §§ PBL).

Anpassnings- och utformningskraven, varsamhetskravet samt förvanskingsförbudet kan i praktiken i viss mån gå in i varandra. Förenklat kan sägas att anpassningskravet gäller en åtgärds anpassning till sin omgivning, utformningskraven gäller ett enskilt byggnadsverks estetiska egenvärde och varsamhetskravet respektive förvanskingsförbudet en befintlig byggnads kulturvärden.

Hur långt kravet på hänsyn till omgivningen behöver drivas är beroende på miljöns karaktär. Större krav på anpassning till omgivningen kan ställas i värdefulla miljöer och i närheten av byggnader av större kulturhistoriskt värde.²⁶ Anpassningskravet får av naturliga skäl en speciell innebörd när det är frågan om kompletterings- och förtättningsbebyggelse inom områden som har en uttalad egenart. Ett särpräglad uttryck kan gälla torg och gaturum liksom vissa byar, brukssamhällen, fåbodrar och fiskelägen. Värdet behöver inte ligga i att byggnader är likadana eller liknar varandra, eller var för sig är av större estetiskt värde. Det bör dock finnas ett uttryck i bebyggelse-

²⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 712.

miljön som kan bedömas vara allmänt uppskattat av kommunens invånare.²⁷

Hänsyn till omgivande kulturvärden innebär också ett krav på att nya byggnader ska utformas med hänsyn till lokal tradition i fråga om byggnadens form i stort, t.ex. planmått, höjd och takform, eller i detalj, t.ex. materialval, färgsättning och fönsterformer. Lokala traditioner i dessa avseenden ska beaktas och kunna föras vidare.²⁸

När byggnader placeras fritt i landskapet utan anknytning till andra byggnader har även områdets topografi och landskapstypen betydelse. Det är t.ex. naturligare att förlägga en byggnad invid ett skogsbryn än fritt på öppen åkermark. Det är också ofta lämpligare att i ett starkt kuperat landskap förlägga byggnader på lägre nivå än de högsta partierna där de kan bryta landskapets konturer.²⁹ Vi kan här se exempel på hur de olika kraven samverkar. Arkitektonisk kvalitet kan sammanfattas med att såväl form och funktion som material och omgivning behöver samspela och bidra till hälsa, välbefinnande, trivsel och hållbarhet.

Tillämpningen på vad som är bevarandevärt bör utgå från en vid syn på vad som är värt att bevara, exempelvis inte bara enskilda byggnader av monumental karaktär eller stort historiskt värde av allmänt intresse utan också byggnader och bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker eller något typiskt från särskilda sociala miljöer eller som värderas högt av en lokal opinion. En byggnad eller ett bebyggelseområde behöver inte vara av byggnadsminnesklass utan ett tillräckligt motiv för bevarande kan vara att de är representativa för tidigare samhälleliga eller estetiska ideal eller att de ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp. Motiv för bevarande kan också vara att bebyggelsen eller byggnaden har haft betydelse för den historiska, arkitektur- och kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen.³⁰ När det gäller frågan om en bebyggelse är kulturhistoriskt värdefull bör lokala överväganden tillmätas den största betydelse.³¹

Olika intressen kan stå emot varandra och kan behöva vägas samman och passas av gentemot varandra. Förändringar i miljön, exempelvis i form av klimatanpassningsåtgärder och tillgänglighetsanpass-

²⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 480.

²⁸ Se prop. 1985/86 :1 s. 481.

²⁹ Se prop. 1985/86 :1 s. 481.

³⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 510, jfr även 1:221 BBR.

³¹ Se prop. 1985/86 :1 s. 289.

ningar, bör göras med hänsyn till befintliga kulturhistoriska värden.³² Varsamhetsintresset måste också vägas mot de ekonomiska konsekvenserna för fastighetsägaren.³³

Till byggnadsnämndernas skyldigheter hör att verka för en god byggnadskultur samt en estetiskt tilltalande landskapsmiljö (12 kap. 2 § PBL). Byggnadsnämnderna arbetar på olika sätt med detta ansvar, bl.a. genom att inventera de värden som finns och informera berörda hur värdena kan beaktas vid olika byggnadsåtgärder. Byggnadsnämnderna kan också ta fram riktlinjer för utveckling av ett avgränsat bebyggelseområde, ta fram arkitekturstrategier eller göra tematiska tillägg till översiktsplanen. I ett enskilt lovärende finns det inte något generellt krav på att den typen av inventeringar eller bedömningar av byggnadsverkets eller bebyggelseområdets kulturhistoriska och arkitektoniska värden ska ha kommunicerats med fastighetsägaren för att de ska få beaktas.³⁴ Om kommunen däremot vill skapa en förutsebarhet och ge de uppmärksammade värdena rättsverkan kan värdena dock skyddas genom en detaljplan eller i områdesbestämmelser.³⁵

Några exempel ur praxis kan illustrera kraven på anpassning och varsamhet samt förbudet mot förvanskning. En nybyggnad med en konsekvent genomförd fasadkomposition som ger byggnaden ett självständigt uttryck kan uppfylla anpassningskraven i en bebyggelsemiljö som inte är enhetlig, trots sitt annorlunda formspråk.³⁶ Ett nytt enbostadshus i globform i ett område med mycket varierad bebyggelse och med varierade terrängförhållanden har ansetts förenligt med anpassningskravet.³⁷ Att byta fönster så att de nya jämfört med originalet på utsidan är klädda med aluminium i stället för trä, att profilerna i karm, båge och spröjs är kantigare, att mittposten är något grövre än tidigare och att spröjsen inte längre har någon konstruktiv funktion har inte ansetts innebära att byggnadens karaktärsdrag eller områdets kulturvärden påverkats på så sätt att det strider mot förvanskningförbudet.³⁸

Att på en kubistisk byggnad med plana glasfasader som saknar utskjutande byggnadsdelar förutom mindre skärmtak, placera tre

³² Se prop. 2017/18:110 s. 65.

³³ Se RÅ 2000 ref. 49.

³⁴ Se MÖD 2012:13.

³⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 482 f.

³⁶ Se MÖD 2015:26.

³⁷ Se RÅ 2001 ref. 31.

³⁸ Se MÖD 2019:25.

karuselldörrar till största delen utanför befintlig fasad och förstora skärmtaken så att det skapas en volym som bryter mot den strama och karaktärgivande fasaden har ansetts som förvanskning.³⁹ Att uppföra sex balkonger och sex parfönsterdörrar på en särskilt värdefull byggnad har ansetts menligt påverka byggnadens fasadkomposition och medföra en förvanskning.⁴⁰ I ett villaområde av ordinärt slag med ett förhållandevis homogent intryck har en tillbyggnad i form av en pyramid som markant skiljer sig från den befintliga byggnaden och från den omkringliggande bebyggelsen ansetts bli dominerande och inte ge en god helhetsverkan och med hänsyn till sin höjd, storlek och avvikande formspråk bli framträdande i området och inte lämplig med hänsyn till stadsbilden.⁴¹

En byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål

En byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål (8 kap. 1 § 1 PBL). Lämplighetskravet gäller även för andra anläggningar än byggnader (3 kap. 2 § PBF).

Kravet ska uppfyllas för hela byggnaden vid nybyggnad. Så ska, som utgångspunkt, även ske vid ombyggnad. Om detta inte är rimligt ska kravet gälla den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden. Om det företas någon annan ändring av en ombyggnad ska kravet uppfyllas i fråga om ändringen (8 kap. 2 § PBL). Vid en ändring eller flyttning av en byggnad får kravet anpassas och avsteg göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar, varsamhetskravet och förvanskningsförbudet (8 kap. 7 § PBL).

Kravet på lämplighet är generellt för olika typer av byggnader, men får en särskild betydelse när det är fråga om byggnader som innehåller bostäder. Sådana ska vara utförda så att bostäderna i skälig utsträckning har avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring samt har den inredning och utrustning för matlagning och hygien som krävs med hänsyn till dess användning (3 kap. 1 § PBF). Vilka krav som ställs varierar ut-

³⁹ Se MÖD 2017:60.

⁴⁰ Se MÖD:s dom den 6 november 2018 i mål nr P 1874-18.

⁴¹ Se MÖD:s dom den 22 juli 2015 i mål nr P 10611-14.

ifrån bostadens storlek eller om det exempelvis är fråga om ett studentboende eller särskilda boenden för äldre.⁴²

I förarbetena framhålls att det bortsett från rena tillgänglighetsaspekter inte ligger i statens intresse att detaljreglera den fysiska utformningen av olika utrymmen i en bostad, däremot ska de ovan nämnda funktionerna i en bostad kunna tillgodoses. Vidare framhålls att motsvarande bedömning även bör göras i fråga om hur andra bygglovspliktiga byggnader uppfyller kraven på lämplighet för sitt ändamål, dvs. ingen detaljreglering från samhällets sida av den fysiska utformningen utan en bedömning av vilka funktioner som behöver tillgodoses med hänsyn till byggnadens avsedda ändamål.⁴³

En byggnad ska vara tillgänglig för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

En byggnad ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (8 kap. 1 § 3 PBL). Kravet på tillgänglighet gäller dock inte i fråga om arbetslokaler, om kraven är obefogade med hänsyn till arten av den verksamhet som lokalen är avsedd för, fritidshus med högst två bostäder och tillgängligheten till ett en- eller tvåbostadshus, om det med hänsyn till terrängen inte är rimligt att uppfylla kraven (8 kap. 6 § PBL).

Tillgänglighetskravet gäller för vissa andra lovpliktiga anläggningar än byggnader, såsom exempelvis nöjesparker, djurparker, parkeringsplatser utomhus och begravningsplatser. Andra typer av anläggningar ska vara tillgängliga i den utsträckning det behövs med hänsyn till anläggningens syfte och behovet av tillträde för allmänheten (3 kap. 5 § PBF).

Kravet på tillgänglighet ska uppfyllas för hela byggnaden vid nybyggnad. Så ska, som utgångspunkt, även ske vid ombyggnad. Om detta är inte rimligt så ska kravet gälla den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden. Om det företas någon annan ändring av en byggnad än ombyggnad ska kravet uppfyllas i fråga om ändringen (8 kap. 2 § PBL). Vid ändringar eller flyttningar av byggnader och andra anläggningar får avsteg från kravet på tillgänglighet endast göras om det med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskä-

⁴² Se 3:2 BBR.

⁴³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 257.

ligt att uppfylla kraven (8 kap. 7 § PBL). Möjligheten till avsteg ska tillämpas på så sätt att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg från tillgänglighetskraven med hänsyn till varsamhetskravet respektive förvanskingsförbudet och vid ombyggnad om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven respektive vid en annan ändring eller flyttning av en byggnad i den utsträckningen det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättning (3 kap. 23 § PBF).

Avsteg från tillgänglighetskraven får alltid göras vid vindsinredningar för bostäder på högst 35 kvadratmeter (8 kap. 7 § PBL).

Ett ofta aktualiserat tillgänglighetskrav är tillgången till hissar och lyftanordningar i bostadsbyggnader. Sådana ska finnas om det behövs för att en byggnad ska vara tillgänglig. Om byggnaden har färre än tre våningar behövs ingen hiss eller lyftanordning, men om byggnaden inte kan nås från marken krävs att byggnaden är projekterad och utförd på ett sådant sätt att en hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet (PBF 3 kap. 4 §). En vanlig fråga vid vindsinredningar är de följdkrav på hissar dessa kan utlösa. Vindar med en bostad eller huvuddelen av en bostad räknas i det här sammanhanget som en våning och kan därigenom utlösa ett krav på installation av en hiss eller en lyftanordning (3 kap. 4 § PBF). Avsteg från detta krav får dock göras vid vindsinredningar för bostäder på högst 35 kvadratmeter (8 kap. 7 § PBL).

Mark- och miljööverdomstolen har betonat att tillämpningsföreskrifter i exempelvis BBR ska tolkas mot bakgrund av att bestämmelserna i PBL och PBF syftar till att byggnader och bostäder ska vara tillgängliga. Med hänvisning härtill har krav i BBR om att byggnader med fler än tio plan ska ha två hissar tolkats som att varje trapphus, om det finns flera, ska ha två hissar.⁴⁴

Ett byggnadsverk ska vara placerat och utformat så att det är möjligt att hantera avfall

Ett byggnadsverk ska utformas och placeras så att den är lämplig med hänsyn till möjligheterna att hantera avfall (2 kap. 6 § första stycket 5 PBL). I förarbetena framhålls att en ändamålsenlig och lätthanterlig avfallshantering bör vara ett viktigt krav vid utformning av bebyggelse.⁴⁵ Kravet ska dock inte förstås som att alla delar av av-

⁴⁴ Se MÖD 2017:37.

⁴⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 416.

fallshanteringen ska vara klarlagd redan vid bygglovgivningen, den närmare utformningen av hanteringen kan bestämmas i ett senare skede.⁴⁶

Kravet på att ett byggnadsverk ska utformas så att avfallshanteringen ska vara möjlig motsvaras av ett krav på att ett byggnadsverk eller en byggnad ska lokaliseras så att avfallshanteringen kan lösas på ett lämpligt sätt, lokaliseringen ska dock vara löst redan vid planläggningen (2 kap. 5 § första stycket 3 PBL).

Inte försvåra användning av mark ovanför

Byggnadsverk som placeras under markytan ska i skäligen omfattning utformas så att det inte försvårar användningen av marken ovanför (2 kap. 8 § PBL). Bestämmelsen är tillämplig på såväl byggnadsverk som är helt placerade under mark som de där bara delar av byggnadsverket är placerat under markytan.⁴⁷ I förarbetena framhålls att det genom en omsorgsfull planering och utformning av byggnader bör vara möjligt att beakta både befintliga och kommande behov av att använda marken över byggnadsverket för något annat ändamål. Vilka typer av ändamål som ska beaktas bör normalt vara utrett redan i den översiktliga planeringen.⁴⁸

Påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller en betydande olägenhet på annat sätt

Lokaliseringen, placeringen och utformningen av byggnadsverk, skyltar och ljusanordningar får inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket, skylten eller ljusanordningen kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller en betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL). Bestämmelsen ger uttryck för det s.k. omgivningskravet.

För att utgöra hinder mot att lov ska ges ska den sökta åtgärden dels påverka grundvattnet eller omgivningen i övrigt, dels ska åtgärdens påverkan vara så omfattande att den innebär en fara för människors hälsa och säkerhet eller en betydande olägenhet på annat sätt.

⁴⁶ Se MÖD 2017:14.

⁴⁷ Se prop. 1985/86:1 s.485.

⁴⁸ Se prop. 1985/86:1 s.485.

Med påverkan på grundvattnet avses både inverkan på dess kvantitet som dess kvalitet. Problem som rör grundvatten och metoden för omhändertagande av dagvatten m.m. måste beaktas tidigt i planlägningsprocessen. Men det finns även anledning att i ett bygglovsärende bevaka de problem som rör grundvatten som kan uppstå. Exempelvis kan en olämplig placering eller grundläggning medföra betydande olägenheter för omgivningen i form av fuktskador, sättningar och ogynnsamma växtbetingelser.⁴⁹

Bestämmelsen innebär exempelvis att det kan ställas krav på att byggnader ska placeras på ett sådant avstånd från varandra och utformas så att spridning av brand förhindras.⁵⁰ Det kan också vara fråga om att åtgärden inte får påverka trafiksäkerheten, genom att försvåra siktförhållandena eller möjligheterna till en trafiksäker tillfart, lastning och lossning;⁵¹ eller olägenheter i form av buller, luftföroreningar, skakningar, lukt och liknande. Till andra olägenheter räknas förhållanden som exempelvis skymd sikt, skuggning eller sämre ljusförhållanden för grannar.⁵²

Att olägenheten ska vara betydande innebär att den ska vara kvalificerad för att den inte ska kunna accepteras. Vilka olägenheter omgivningen ska behöva tolerera varierar utefter omständigheterna. Det ska ske en prövning av vilka allmänna och enskilda intressen som den lovsökta åtgärden kan påverka i varje enskilt fall. Det innebär att sådana omständigheter som bebyggelseområdets karaktär och förhållandena på orten ska beaktas och att toleransnivån kan vara olika, viss fiskluktt får godtas i fiskesamhällen och gödsellukt får godtas i jordbruksområden. Toleransnivån kan dock inte sträckas dithän att det ger upphov till sanitära olägenheter.⁵³

Vilka olägenheter som omgivningen bör tåla kan påverkas av om det finns starka motstående allmänna intressen av att åtgärden genomförs, såsom vid exempelvis utbyggnad av infrastruktur för trådlös kommunikation,⁵⁴ eller om olägenheten är av rent tillfällig karaktär.⁵⁵

⁴⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 484 f.

⁵⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 484 f.

⁵¹ Se prop. 1985/86:1 s. 483.

⁵² Se prop. 1985/86:1 s. 484, RÅ 1990 ref. 52, 1991 ref. 46 samt MÖD 2012:16 och 2013:1.

⁵³ Se prop. 1985/86:1 s. 484.

⁵⁴ Se RÅ 2010 ref. 62.

⁵⁵ Se MÖD:s dom den 2 februari 2015 i mål nr P 7493-14.

Krav på hur på tomter och allmänna platser ska ordnas

De krav som ställs på hur tomter ska ordnas utgår från hur en tomt ska ordnas när en tidigare obebyggd tomt ska bebyggas. Tomten ska då ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena (8 kap. 9–12 §§ PBL), bl.a. ska naturförutsättningar så långt som möjligt tas till vara, betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkomma, det ska i skäligen utsträckning finnas lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning på eller i närheten av tomten, den ska ordnas så att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga kan använda den och risken för olyckor begränsas. Vad särskilt gäller bostäder och skolor och förskolor ska dessa dessutom ha tillgång till en tillräcklig friyta som är lämplig för lek och utevistelse.

I de fall tomten redan är bebyggd ska den ordnas så att det skäligen utsträckning finns tillgång till utrymme för parkering, lastning och lossning och friyta för lek och utevistelse (8 kap. 10 § PBL). Vid skälighetsbedömningen ska hänsyn tas till de ekonomiska och tekniska svårigheterna att leva upp till kraven som kan finnas på en tomt som redan är bebyggd.⁵⁶

Om det utförs lov- eller anmälningspliktiga ändringsarbeten på byggnad ska kraven på hur en tomt ska ordnas tillämpas i den utsträckning som det är skäligen med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper (8 kap. 11 § PBL). För att sådana s.k. följdkrav ska kunna ställas måste ändringsarbetena ha en viss omfattning.⁵⁷

De krav som ställs på tomter ska i skäligen utsträckning tillämpas även på allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader, såsom exempelvis fritidsområden, nöjesparker eller campingplatser. Dock ska personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga kunna använda platsen eller området i den utsträckning detta särskilt reglerats i plan- och bygglagstiftningen.

Boverket har med stöd av 10 kap. 9 § PBF utfärdat föreskrifter och allmänna råd om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader (BFS 2011:5).

⁵⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 522 f.

⁵⁷ Se prop. 1993/94 :178 s. 112.

Allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas (8 kap. 13 § andra stycket 3 PBL). Motsvarande krav för tomter begränsar sig till de avseenden som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser (8 kap. 13 § andra stycket 2 PBL).

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan finns i avsnitt 7.18.3, 7.18.4, 7.18.10 och 7.18.12.

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

Inledning

I ett område som inte omfattas av detaljplan är grundläggande lämplighetsfrågor inte prövade och reglerade på samma sätt som inom ett område med detaljplan. Det finns inte någon plan som ska förverkligas och ingen byggrätt som en enskild kan ta i anspråk.⁵⁸ Kommunen har möjlighet att reglera vissa förhållanden i områdesbestämmelser och åtgärden får då inte strida mot dem om det finns sådana där åtgärden utförs. Något krav på att den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser ska följa områdesbestämmelserna finns dock inte.

För att bygglov ska kunna ges utanför detaljplan får åtgärden inte i sig själv vara sådan att den kräver att området regleras med en detaljplan. I sådana fall ska bygglovet föregås av planläggning.

Då grundläggande förhållanden inte är prövade vid bygglovsprövningen utanför ett område med detaljplan innefattar den en prövning av om den lovsökta åtgärden är lämplig med hänsyn till samtliga berörda enskilda och allmänna intressen i de delar som kommunen inte tidigare kan ha prövat i områdesbestämmelser. Det finns dock begränsningar i prövningen av vissa ändringar eller kompletteringar av en- eller tvåbostadshus.

⁵⁸ Se MÖD 2012:16.

Bygglovsprövningen i ett område som inte omfattas av detaljplan innefattar också en prövning av om åtgärder uppfyller de krav som ställs på byggnadsverk eller tomter. Denna prövning är densamma som den som sker för åtgärder inom ett område med detaljplan.

Åtgärden får inte strida mot områdesbestämmelser

Utanför ett område med detaljplan får kommunen anta områdesbestämmelser för att i vissa avseenden reglera begränsade områden av kommunen (4 kap. 41 § PBL). Om det finns områdesbestämmelser ska åtgärden prövas gentemot dem (9 kap. 31 § 1 PBL). Prövningen av om en åtgärd strider mot områdesbestämmelserna motsvarar i allt väsentligt prövningen av om åtgärden strider mot en detaljplan (se avsnitt 5.2.2). En skillnad är dock att det inte finns förutsättningar för att bortse från lovbefriade åtgärder på det sätt som sker vid bedömningen av en åtgärds planenlighet. Skillnaden uppmärksammades, men kunde inte tas om hand inom ramen för det lagstiftningsarbete som ledde fram till bestämmelsen om att man ska bortse från de lovbefriade åtgärderna vid bedömningen av planenligheten.⁵⁹

Åtgärden får inte förutsätta planläggning

För att bygglov ska kunna ges får den lovsökta åtgärden inte förutsätta planläggning enligt 4 kap. 2 och 3 §§ PBL. Om det krävs planläggning kan bygglov inte ges (9 kap. 31 § 2 PBL).

I vissa fall, som vid större projekt och förändringar i bebyggelsestrukturen, är en detaljplan den mest lämpade beslutsformen. En åtgärd måste därför i vissa angivna situationer föregås av att kommunen genom planläggning prövar mark- eller vattenområdets lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglerar bebyggelsemiljöns utformning, det s.k. detaljplanekravet.

Detaljplanekravet riktar sig i grunden till kommunerna och syftar till att kommunerna, av exempelvis tids- eller resursskäl, inte ska kunna avstå från att planlägga i de fall planläggning är den mest lämpliga beslutsformen.⁶⁰ Kravet aktualiseras därför huvudsakligen vid större projekt och förändringar i bebyggelsestrukturen som förut-

⁵⁹ Se prop. 2016/17:151 s. 78.

⁶⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 150.

sätter en kommunal medverkan i genomförandet genom iordningsställande av allmänna platser, berör statliga intressen som länsstyrelsen har att bevaka, där det finns många motstridiga enskilda intressen eller om åtgärden berör särskilt värdefull bebyggelse ur t.ex. kulturhistoriskt eller konstnärligt perspektiv.⁶¹

Till de situationer som kan utlösa ett krav på planläggning räknas enligt 4 kap. 2 § PBL⁶²:

- en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt,
- en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljön som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt,
- lovpliktiga byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk eller är en annan byggnad än en sådan lovbefriad komplementbyggnad eller ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § PBL som inte behöver följa en detaljplan, och byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller byggnadsverket placeras i närheten av en s.k. Sevesoverksamhet (dvs. en kemikalieverksamhet; *vår anmärkning*),
- en åtgärd som utgör en nyetablering av en s.k. Sevesoverksamhet.

Även om ett byggnadsverk eller dess användning är sådant som kan utlösa ett plankrav finns det inte något krav på planläggning av området om det är tillräckligt att åtgärden prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Det förutsätter dock att varken byggnadsverket eller användningen av det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (4 kap. 2 § andra stycket PBL). Med hänvisning till det kan det räcka med en bygglovsprövning eller ett förhandsbesked vid exempelvis mindre förändringar eller kompletteringar inom eller i anslutning till en befintlig bebyggelse. I de fallen har den övergripande strukturen redan lagts fast varför det ofta saknas behov av att

⁶¹ Se prop. 2017/18:167 s. 12 f.

⁶² Observera att en ny lydelse av bestämmelsen – med ikraftträdande den 2 augusti 2021 – har föreslagits genom prop. 2020/21:174 *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*.

genom detaljplan lösa frågor om t.ex. fysisk kommunikation och teknisk försörjning.⁶³

Uppförandet av ett lov- eller anmälningspliktigt vindkraftverk ska föregås av planläggning om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande och kraftverket inte kan prövas genom bygglov, förhandsbesked eller anmälan (4 kap. 3 § PBL).

Kraven på detaljplan gäller inte heller i de fall som tillräcklig reglering har gjorts med områdesbestämmelser (4 kap. 4 § PBL).

Plankravet är en förutsättning för lov i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Byggnadsnämnden kan således avslå en bygglovsansökan med motiveringen att den lovsökta åtgärden ska genomföras i en bebyggelse som ska förändras eller bevaras om nämnden anser att regleringen av området behöver ske i ett sammanhang. Byggnadsnämndens hävdande av detaljplanekravet ska dock vägas mot den enskildes intresse av att få företa den sökta åtgärden. Har kravet hävdats av nämnden under en lång tid utan att detta mynnat ut i något planarbete kommer förr eller senare den enskildes intresse av att få den lovsökta åtgärden prövad utan krav på föregående planläggning att väga över. Hur länge kommunen kan hävda plankravet är beroende av hur starka de berörda enskilda och allmänna intressena är, men Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att kommunen inte kunnat hävda detaljplanekravet efter cirka 40 år⁶⁴ och Högsta domstolen har ansett att kommunen kunnat det under fem år.⁶⁵

Åtgärden ska uppfylla kraven i 2 kap. PBL

Utänför ett område med detaljplan och områden med områdesbestämmelser har det inte skett någon bindande prövning av alla de allmänna och enskilda intressen som kan påverkas av den lovsökta åtgärden. Vid bygglovsprövningen i sådana områden ska byggnadsnämnden pröva såväl byggnadsverkets lokalisering som dess placering och utformning mot bestämmelser i 2 kap. PBL i de delar det inte prövats i områdesbestämmelser. Det innebär att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om den från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Vid sin bedömning av det använder sig byggnadsnämnden av översiktsplanen som beslutsunderlag, om än den

⁶³ Se prop. 2017/18:167 s.12 f.

⁶⁴ Se RÅ 2010 ref. 90.

⁶⁵ Se NJA 2016 s. 868.

lokaliseringsprövningen som gjorts genom den är på en övergripande nivå med en skiftande grad av precisering för olika områden. Den slutliga lokaliseringsprövningen görs sedan vid bygglovsprövningen, tillsammans med en avvägning mot de motstående enskilda intressena.

Den grundläggande principen vid all prövning enligt PBL är att hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL, se avsnitt 5.2.2). Miljöbalkens regler i 3 och 4 kap. om hushållning med mark- och naturresurser ska tillämpas (2 kap. 2 § PBL). Bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet, geotekniska förhållanden, möjligheterna att ordna trafik, avfallshantering, vatten- och avlopp och samhällsservice i övrigt, risken för störningar eller olycksrisker (2 kap. 5 § PBL). Utformningen och placeringen ska ske med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärden och vissa angivna säkerhets- hushållnings- och försörjningsfrågor såsom exempelvis skyddet mot olyckor, hushållning med energi och vatten, trafikförsörjning och avfallshantering (2 kap. 6 § PBL). Lokaliseringen, utformningen och placeringen av bostadsbyggnader ska ske på ett sådant som är lämplig för att förebygga olägenheter för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller (2 kap. 6 a § PBL).

Hänsyn måste även tas till vilken inverkan bebyggelsen har på omgivningen. Bebyggelse under mark ska i skälig utsträckning utformas så att den inte försvårar användningen av marken ovanför (2 kap. 8 § PBL, se avsnitt 5.2.2). Placeringen, lokaliseringen och utformningen får inte ske så att det kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenheter på annat sätt (2 kap. 9 § PBL, se avsnitt 5.2.2). Miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av det kapitlet ska följas (2 kap. 10 § PBL). Vidare ska prövningen, om det är lämpligt, samordnas med annan prövning av markens användning (2 kap. 11 § PBL).

Utöver lovprövningen faller de krav på att tillgodose behoven av tillgång till gator, vägar, parker och grönområden, lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service inom eller i anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse (2 kap. 7 § PBL). Om det till följd av den lovsökta åtgärden uppstår sådana behov förutsätter åtgärden planläggning (4 kap. 2 § PBL).

Komplettering av bebyggelse kräver endast en begränsad prövning

När byggnadsnämnden godtar att mark i ett område som inte omfattas av en detaljplan tas i anspråk för bostadsbebyggelse, godtar den också att marken tas i anspråk för vissa åtgärder som kompletterar bostadsändamålet (9 kap. 31 a § PBL). Annorlunda uttryckt följer det med lokaliseringsprövningen av ett en- eller tvåbostadshus en prövning av det lämpliga i att huset kompletteras med en kompletteringsbyggnad som t.ex. ett fristående uthus eller ett garage, eller att huvudbyggnaden byggs till i begränsad omfattning med exempelvis ett- eller ett par bostadsrum, utrymmen för sanitära ändamål, förråd eller garage, veranda, balkong samt uteplats med tak.⁶⁶ Att märka är att bygglov *ska* ges för denna typ av kompletteringar om de uppfyller förutsättningar för det. I detta avseende skiljer sig dessa kompletteringar från sådana avvikelser från en detaljplan som byggnadsnämnden under vissa omständigheter får, men inte behöver, medge (se avsnitt 5.2.4).

Den tillkommande bebyggelsen och tillbyggnaden ska komplettera den befintliga bebyggelsen. Den måste således vara av en sådan art och omfattning att den underordnas huvudbyggnaden och får inte ensamt utgöra skäl för att bilda en ny fastighet.⁶⁷ Om ny- och tillbyggnader sker successivt så ska hänsyn tas till alla ändringar som har skett under utvecklingens förlopp. Eftersom bedömningen en gång skett med utgångspunkt i den ursprungliga huvudbyggnaden, kan man inte isolerat betrakta den senast sökta åtgärden.⁶⁸

Eftersom byggnadsnämnden har godtagit en- och tvåbostadshuset behöver den kompletterande bebyggelsen inte uppfylla alla kraven i 2 kap. PBL. Prövningen begränsar sig i stället till vad som prövas för bebyggelse i ett område som omfattas av detaljplan. Det innebär bl.a. att lokaliseringen av kompletteringsåtgärderna inte ska prövas. Att de då kan ligga inom ett område som skyddas i något avseende saknar betydelse.⁶⁹

Kommunens möjligheter att reglera kompletteringsåtgärderna i områdesbestämmelser är begränsade (9 kap. 31 a § 2 PBL). För att begränsa möjligheten till helårsboende, och de utökade krav på social eller teknisk service från framför allt kommunen det skulle kunna

⁶⁶ Se prop. 2013/14:126 s. 208.

⁶⁷ Se MÖD:s dom den 5 februari 2015 i mål nr P 8456-14.

⁶⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 721.

⁶⁹ Se MÖD:s dom den 29 december 2015 i mål nr P 1125-15.

medföra, kan kommunen reglera den största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus respektive storleken på tomter för sådana hus.⁷⁰ Kommunen kan i områdesbestämmelser också reglera komplementbyggnadernas placering, utformning och utförande samt i samband med det införa varsamhetsbestämmelser för byggnadsverk, rivningsförbud för byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning samt reglera kravnivån på andra ändringar än tillbyggnader (4 kap. 42 § första stycket 3 och 5 c PBL). Om komplementbyggnaden är lovbeFriad enligt 9 kap. 4 a § PBL får den dock strida mot områdesbestämmelserna (10 kap. 2 § andra stycket, se avsnitt 5.10.2).

Kraven på byggnadsverk och tomter

I ett område som inte omfattas av en detaljplan gäller i övrigt samma krav på byggnadsverk och tomter enligt 8 kap. PBL som de krav som gäller i ett område som omfattas av en detaljplan (9 kap. 31 § 3 PBL, se avsnitt 5.2.2).

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningarna för bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan finns i avsnitt 7.18.5–8.

5.2.4 Förutsättningar för bygglov när åtgärden avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser

Inledning

I detta avsnitt redogör vi för de möjligheter byggnadsnämnden under vissa förutsättningar har att ge bygglov även om en åtgärd avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser.

⁷⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 276.

Om det är lämpligt får bygglov i vissa fall ges även om åtgärden avviker från detaljplanen

Byggnadsnämnden får i vissa fall ge bygglov även om den lovsökta åtgärden strider mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (9 kap. 31 b och c §§ PBL). Bestämmelserna är formulerade på så sätt att byggnadsnämnden under vissa särskilt angivna omständigheter får ge lov i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser; nämnden är däremot inte skyldig att göra det. Den sökande har därmed inte någon generell rätt att få lov i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser, utan lov *får* ges om vissa förutsättningar som räknas upp i PBL är uppfyllda och byggnadsnämnden anser att åtgärden är lämplig.

En byggnadsnämnd och en överinstans kan bedöma att en åtgärd som i och för sig uppfyller de särskilt angivna förutsättningarna är olämplig av andra skäl och avslå ansökan.⁷¹ Vid sin bedömning av lämpligheten i en åtgärd är beslutsmyndigheten givetvis underkastad regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF). Bedömningen ska göras på objektiva grunder, men kommunen har till följd av sitt planmonopol en särskild roll. Om byggnadsnämnden motsätter sig åtgärden och anför beaktansvärda eller legitima skäl för detta bör dess uppfattning ges särskild vikt. Det gäller i synnerhet om den sökta åtgärden är av mer betydande slag. Ett beaktansvärt skäl kan i detta sammanhang vara att byggnadsnämnden anser att den lovsökta åtgärden bör avvakta en förestående planprocess eller att åtgärden skulle komma i konflikt med någon annan åtgärd kommunen planerar. Ett annat skäl kan vara att kommunen önskar vara lyhörd i förhållande till en betydande lokal opinion.⁷²

Förutsättningarna för lovgivning vid avvikelser från detaljplan från det att genomförandetiden börjat löpa

Redan från det att områdesbestämmelser har fått laga kraft eller detaljplanens genomförandetid börjat löpa får bygglov ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen eller områdesbestämmelserna om avvikelsen är förenlig med planens eller bestämmelsernas syfte och den dessutom antingen (1) är liten eller (2) är av begränsad omfattning

⁷¹ Se prop. 2013/14:126 s. 185.

⁷² Se NJA 2020 s. 786.

och nödvändig för att området ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt (9 kap. 31 b § PBL).

I de båda undantagsfallen krävs att avvikelserna är förenliga med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte. Det är således förenligheten med planens övergripande syften, och inte syftena med enskilda planbestämmelser, som är avgörande för om en avvikelse kan godtas. Vad som utgör planens övergripande syfte respektive skälen för områdesbestämmelserna ska anges i planbeskrivningen respektive i en särskild handling som redovisas ihop med områdesbestämmelserna (4 kap. 33 och 43 §§ PBL). Beskrivningen och den särskilda handlingen är därmed ett viktigt underlag för tolkningen av planens respektive bestämmelsernas innebörd. Ett uttalat syfte med en plan måste alltid beaktas. I ett område avsett för både friytor och parkering kan man därför t.ex. inte genom bygglov låta parkfunktionen trängas ut av att behovet av bilplatser vuxit med åren. Syftet med en plan kan även finnas underförstått i enskilda planbestämmelser eller planens utformning i övrigt. Detaljer bör bedömas mot bakgrund av sedvanan vid tiden för planläggningen. Ibland kan planens syfte även framgå av handlingarna i en annan plan. Det kan gälla t.ex. trafikbehov och kundunderlag till en bensinstation eller en butik, som måste bedömas mot alla planer för området. Bedömningen måste göras utifrån vad som framstår som planens övergripande syfte.⁷³

Normalt kan en avvikelse inte betraktas som förenlig med planens syfte om avvikelserna består i att marken ska användas för ett annat ändamål än det som avsetts i detaljplanen. Det gäller särskilt i de fall verksamhetens art och omfattning medför en större omgivningspåverkan än vad som redan är bedömd och accepterad i detaljplanen.⁷⁴ Omfattningen av en avvikelse är också beroende av om det finns ett samband mellan åtgärden och planens ändamål, exempelvis värnandet av rekreations- eller naturvärdena i ett park- eller naturmarksområde.⁷⁵

Beroende på vad som anges i planbeskrivningen kan förenligheten med syftet också vara en fråga om en åtgärds påverkan på byggnadernas storlek eller utformning. I praxis har exempelvis godtagits att man låtit uppföra en balkong närmare gräns än vad detalj-

⁷³ Se prop. 1985/86:1 s. 618, prop. 1989/90:37 s. 56 och prop. 2013/14:126 s. 179.

⁷⁴ Se MÖD 2012:25.

⁷⁵ Se MÖD 2018:11 och 2018:17 samt MÖD:s domar den 18 maj 2015 i mål nr P 7611-14 och mål nr P 9350-14, den 26 mars 2015 i mål nr P 9535-14, den 23 september 2014 i mål nr P 10330-14, den 9 februari 2017 i mål nr P 1489-16 samt även RÅ 2002 ref. 63.

planen medger,⁷⁶ eller utökat antalet byggrätter och antalet tillåtna lägenheter per fastighet, även om planbeskrivningen angivit att områdets karaktär och rådande bebyggelsemönster med gles bebyggelse ska bevaras.⁷⁷

Det ena undantaget (9 kap. 31 b § 1 PBL) är beroende av om avvikelsen är liten eller inte. Det undantaget var enligt förarbetena till ÄPBL i första hand avsett att tillämpas för uppenbart oavsiktliga planstridigheter eller avvikelser som saknar betydelse. Som exempel nämndes placering av en byggnad någon meter in på mark som inte får bebyggas, överskridande av högsta tillåtna byggnadshöjd av byggnadstekniska skäl eller andra skäl och överskridande av tillåten byggnadsarea för att en bättre planlösning ska kunna uppnås.⁷⁸ I den praxis som har utvecklats kring vad som är en liten avvikelse framhålls att den frågan inte bör bedömas utifrån absoluta mått och tal, utan i stället bör ses i förhållande till samtliga föreliggande omständigheter.⁷⁹ Omständigheter som kan påverka bedömningen är vilka möjliga planenliga alternativ som finns⁸⁰, samt vilka effekter avvikelsen har. Om tillåtandet av en i och för sig begränsad avvikelse skulle kunna få prejudicerande betydelse i andra bygglovsärenden, kan det medföra att avvikelsen inte anses som liten.⁸¹ Även avvikelstens art och påverkan på området kan ha betydelse,⁸² liksom synen på vilka olägenheter som kan anses acceptabla och att denna syn kan ha förändrats sedan planen antogs.⁸³ Högsta domstolen har i ett senare avgörande även framhållit att det i det här sammanhanget saknar betydelse om en åtgärd tillgodoser ett allmänt intresse eller inte.⁸⁴

Det andra undantaget (9 kap. 31 b § 2 PBL) gör det möjligt att godta även en åtgärd som inte utgör en liten avvikelse, om den är av begränsad omfattning och nödvändig för att ett område ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt. När denna bestämmelse tillkom, motiverades den med att det borde vara möjligt att åstadkomma avvikelser som är nödvändiga för att tillgodose behov som inte förutsågs när detaljplanen eller områdesbestämmelserna

⁷⁶ Se RÅ 1990 ref. 53 III.

⁷⁷ Se MÖD 2018:4.

⁷⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 714.

⁷⁹ Se RÅ 1990 ref. 53, RÅ 1990 ref. 91 I och II, RÅ 1991 ref. 57 och MÖD:s dom den 17 mars 2017 i mål nr P 5414-16.

⁸⁰ Se MÖD 2018:4.

⁸¹ Se RÅ 1990 ref. 53 II.

⁸² Se RÅ 2002 ref. 63.

⁸³ Se MÖD 2019:18.

⁸⁴ Se NJA 2020 s. 786.

utformades, under förutsättning att behoven framstår som angelägna ur allmän synpunkt. Som exempel nämndes uppförandet av en mindre transformatorstation på mark som enligt planen eller bestämmelserna inte får bebyggas, i syfte att den bebyggelse som anges i planen eller bestämmelserna ska kunna försörjas med el. Ett annat exempel som nämndes var ett bullerplank på mark som enligt planen eller bestämmelserna inte får bebyggas, om bullerplanket är nödvändigt för att planområdet i övrigt ska kunna bebyggas i enlighet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna.⁸⁵

Bestämmelsen var enligt regeringen avsedd för fall där avvikelserna är nödvändiga för att kompensera för brister i detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Det förutsattes ett nära samband mellan den markanvändning som planen eller bestämmelserna anger och den åtgärd som bedöms vara nödvändig. Det uttalades att bestämmelsen i första hand är avsedd att öppna för avvikelser från de frivilliga bestämmelser som reglerar placering, utformning och utförande av byggnadsverk. Endast undantagsvis borde annan markanvändning kunna godtas. Att åtgärden ska vara av begränsad omfattning innebär att den aldrig kan tillåtas bli ett dominerande inslag i förhållande till de åtgärder som planen avser att möjliggöra i övrigt. Vilka åtgärder som kan tillåtas får bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, vad planen avser att möjliggöra, vad som redan tidigare finns på platsen och i omgivningen samt angelägenheten i de behov som förutsätter den nödvändiga åtgärden.⁸⁶ I praxis har uppförandet av ett plank runt ett upplag för sopkärl på mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas ansetts vara en sådan begränsad och nödvändig åtgärd som kunnat godtas.⁸⁷

När genomförandetiden löpt ut kan fler avvikelser godtas

När en detaljplans genomförandetid (4 kap. 21–25 §§ PBL) har löpt ut blir möjligheterna att lämna lov i strid med planen större (9 kap. 31 c § PBL). Det räcker då att den lovsökta åtgärden (1) är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller (2) innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement

⁸⁵ Se prop. 2013/14:126 s. 179 f.

⁸⁶ Se prop. 2013/14:126 s. 309 f.

⁸⁷ Se MÖD:s dom den 29 juni 2016 i mål nr P 1290-16.

till den användning som har bestämts i detaljplanen. Syftet med bestämmelsen är att inaktuella eller direkt föråldrade planbestämmelser inte ska få hindra önskvärda förtätningar och kompletteringar.⁸⁸ Bestämmelsen är inte tillämplig vid sådana avvikelser som kan uppstå i förhållande till områdesbestämmelser. Regeringen motiverade den begränsningen med att behovet av avvikelser från områdesbestämmelser inte var lika stort då sådana bestämmelser ofta reglerar enstaka frågor, ofta av mer administrativ karaktär, och inte heller ger någon byggrätt.⁸⁹

Som exempel på angeläget gemensamt behov (1) kan nämnas en komplementbyggnad för förvaring av cyklar eller barnvagnar, en ny tvättstuga eller ett förråd på mark som enligt detaljplanen inte får bebyggas. För det första ska i dessa fall behovet vara angeläget, med det menas att åtgärden ska tillföra en väsentlig nytta. Att behovet ska vara gemensamt innebär att åtgärden inte enbart ska vara till nytta för en eller några få personer. Med att en åtgärd ska tillgodose ett allmänt intresse avses att åtgärden ska vara till nytta för en bredare allmänhet, exempelvis väderskydd vid hållplatser, kiosker, små förråd och transformatorstationer på olika allmänna platser. I praxis har godtagits sådana åtgärder som anordnandet av parkeringsplatser med tillhörande stödmur på mark som inte får bebyggas,⁹⁰ en pumpstation för spillvatten på parkmark,⁹¹ en ventilationsanläggning på ett skoltak,⁹² liksom uppförandet av en mobilmast i utkanten av ett industriområde.⁹³

Med lämpligt komplement (2) kan avses bl.a. service och mindre verksamheter som inte är störande i bostadsområden i syfte att få en blandning av olika funktioner och en mer levande stadsmiljö. Bestämmelsen gör det möjligt för byggnadsnämnden att medge avvikelser i förhållande till de ändamål som har bestämts i en detaljplan, dvs. i förhållande till s.k. användningsbestämmelser.

Ett lämpligt komplement kan enligt förarbetena vara att tillåta en kvartersbutik i ett område med flerbostadshus eller att ett en- eller tvåbostadshus delvis inreds som arbetslokal, exempelvis som ett litet arkitektkontor eller en frisörsalong. Att verksamheten ska utgöra ett

⁸⁸ Se prop. 2013/14:126 s. 181.

⁸⁹ Se prop. 2013/14:126 s. 184.

⁹⁰ Se MÖD:s dom den 14 juni 2016 i mål nr P 11236-15.

⁹¹ Se MÖD:s dom den 15 juni 2018 i mål nr P 975-18.

⁹² Se MÖD:s dom den 6 juli 2017 i mål nr P 4472-17.

⁹³ Se MÖD:s dom den 24 januari 2017 i mål nr P 969-16.

komplement till den användning som har bestämts i planen innebär att den kompletterande användningen inte bör tillåtas om den är dominerande i förhållande till den användning som anges i planen. Med andra ord bör det inte vara möjligt att helt och hållet ta i anspråk en byggnad som är avsedd för bostadsändamål för något annat än bostäder – minst hälften av byggnaden bör användas för det ändamål som har bestämts i planen. Avsikten med bestämmelsen är att bl.a. att en- och fåmansföretagare ska kunna använda sin fastighet eller bostad för sådan näringsverksamhet som inte är störande.⁹⁴

Att komplementet ska vara lämpligt i förhållande till den användning som har bestämts i detaljplanen innebär att stor vikt måste fästas vid den kompletterande åtgärdens omgivningspåverkan. Bullrande eller på annat sätt störande verksamheter bör således inte kunna komma i fråga i anslutning till bostäder. Även mängden besökare behöver beaktas. Sådana verksamheter som förutsätter att kunderna besöker platsen för verksamheten med bil kan vara olämpliga att medge i ett renodlat bostadsområde om biltrafiken i sig kan medföra olägenheter för grannarna eller om det inte är möjligt för besökarna att parkera på den tomt där verksamheten är belägen. Även olika miljöaspekter behöver beaktas, t.ex. att komplementet är lämpligt i förhållande till förutsättningarna att tillgodose behovet av avfallshandling, vatten och avlopp. Hänsyn ska vidare tas till risken för störningar på grund av ökade transporter och även den allmänna trevnaden ska beaktas. Lov bör t.ex. inte ges i ett bostadsområde för verksamheter som medför behov av att använda en del av tomten som upplag för olika slag av varor eller materiel.⁹⁵ Med hänsyn till denna begränsade acceptansnivå har exempelvis befarade störningar hindrat lov för cykelverkstad och cykeluthyrning i en ekonomibyggning i ett bostadsområde som omfattats av detaljplan.⁹⁶

Generella begränsningar av möjligheterna till avvikelser från detaljplan

Om avvikelser tidigare har godtagits enligt bestämmelserna ovan ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som lovansökan avser och de åtgärder som har godtagits tidigare (9 kap. 31 d § PBL). En avvikelse, som sedd för sig skulle kunna anses vara en acceptabel

⁹⁴ Se prop. 2013/14:126 s. 183.

⁹⁵ Se prop. 2013/14:126 s. 183.

⁹⁶ Se MÖD:s dom den 31 januari 2020 i mål nr P 5923-19.

avvikelse, kan således inte godtas på grund av att avvikelsen tillsammans med tidigare godtagna avvikelser bedöms vara så omfattande att dessa inte hade kunnat godtas om avvikelserna hade prövats vid ett och samma tillfälle. I förarbetena framhålls särskilt att den samlade bedömningen ska avse samma fastighet eller byggnadsverk som den som lovprövningen avser. Att det finns godtagna avvikelser på andra fastigheter eller byggnadsverk inom planområdet saknar således betydelse för den samlade bedömningen av avvikelserna.⁹⁷

Som en ytterligare generell begränsning av möjligheten att vid bygglovgivning godta avvikelser från detaljplan eller godtagna användningar av kvartersmark för allmänna ändamål gäller att åtgärden inte får antas medföra betydande miljöpåverkan eller en begränsning av en rättighet eller en pågående verksamhet i omgivningen (9 kap. 31 e § samt 9 kap. 32 a § tredje stycket PBL). En sådan åtgärd kan kräva ytterligare utredningar i form av miljökonsekvensbeskrivningar och ställningstaganden som förutsätter en ny planläggning.⁹⁸

De rättigheter som hindrar att lov ska kunna ges med en avvikelse från detaljplan är både fastighetsrättsliga sakrättigheter, som exempelvis servitut, ledningsrätter, och byggrätter enligt detaljplan. En avvikelse från detaljplan kan således inte godtas om åtgärden kan antas begränsa möjligheten att ta en ännu inte utnyttjad byggrätt för bostäder eller verksamhet i anspråk. Bestämmelsen är avsedd att förhindra avvikelser som exempelvis medför så omfattande olägenheter eller störningar att det behövs åtgärder i eller i anslutning till närliggande bostäder för att dessa ska kunna användas som bostäder i fortsättningen. Den träffar även den omvända situationen, dvs. sådana avvikelser som medför att pågående verksamheter inte kan fortgå utan ytterligare åtgärder till följd av att avvikelsen innebär att störningskänsliga byggnader etableras i direkt närhet av verksamheten.⁹⁹

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningar för bygglov när en åtgärd avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser finns i avsnitt 7.18.9, 7.18.11 och 7.18.13.

⁹⁷ Se prop. 1989/90:37 s. 74 f. och prop. 2013/14:126 s. 311.

⁹⁸ Se prop. 2013/14:126 s. 185.

⁹⁹ Se prop. 2013/14:126 s. 184.

5.3 Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov

5.3.1 Förutsättningar för tidsbegränsade bygglov i allmänhet

Ett lov kan, under vissa förutsättningar, också ges för en åtgärd under en begränsad tid (9 kap. 33 och 33 a §§ PBL). Det tidsbegränsade bygglovet får ges för högst tio år, men om sökanden begär det, kan lovet förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får överstiga femton år endast om lovet ska användas för ett ändamål av säsongskaraktär.

Är det fråga om en åtgärd som har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning (4 kap. 26 § PBL), har den sökande en tillfällig byggrätt under den tid detaljplanen medger användningen. Då ska bygglov ges under samma förutsättningar som andra planenliga åtgärder.

Om sökanden begär det kan tidsbegränsade bygglov, under vissa förutsättningar, även ges utan stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning. Det tidsbegränsade bygglovet förutsätter att åtgärden avses att pågå under en begränsad tid samt att åtgärden uppfyller något eller några, men inte alla förutsättningar för permanent bygglov. Vilka förutsättningar eller i vilken grad förutsättningarna ska vara uppfyllda får bedömas av byggnadsnämnden i det enskilda fallet. De eventuella olägenheterna av den lovsökta åtgärden får vägas mot nyttan och samtliga berörda allmänna och enskilda intressen får vägas samman (2 kap. 1 § PBL). Normalt bör det krävas goda skäl för att ge bygglov för en åtgärd som bedöms innebära större olägenheter än som accepteras i fråga om bygglov som inte är tidsbegränsade. Samtidigt behöver det finnas ett visst handlingsutrymme för byggnadsnämnden att göra en avvägning. Ett grundläggande krav som dock normalt bör vara uppfyllt är kravet att en byggnad inte ska placeras så att byggnaden eller dess avsedda användning inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenhet för omgivningen.¹⁰⁰ Den lämplighetsbedömning byggnadsnämnden ska göra kan sammanfattas som en avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och andra intressen som skyddas av PBL eller annan lagstiftning.¹⁰¹ Vid

¹⁰⁰ Se prop. 2006/07:122 s. 54.

¹⁰¹ Se RÅ 1991 not. 162.

denna avvägning ska särskilt beaktas om och hur den tillfälliga åtgärden skulle påverka den verksamhet som detaljplanen är avsedd för.¹⁰²

Ett tidsbegränsat bygglov ska som har nämnts avse en åtgärd som avses pågå under en begränsad tid. Med hänvisning till det har tidsbegränsat lov nekats när kommunen påbörjat ett detaljplanearbete som syftar till att göra åtgärden planenlig.¹⁰³ Den provisoriska karaktären måste också framstå som reell. Vid den bedömningen ska hänsyn tas till åtgärdens syfte och till de tekniska och ekonomiska möjligheterna att återgå till ett planenligt användningssätt.¹⁰⁴ Det är åtgärdens syfte som ska bedömas. Att ett visst användningsändamål för exempelvis en byggnad är tidsbegränsat, men av återkommande säsongskaraktär, gör inte byggnaden tillfällig.¹⁰⁵

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningar för tidsbegränsat bygglov finns i avsnitt 7.18.14.

5.3.2 Förutsättningar för tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål

I Sverige råder ett stort behov av bostäder, med ett byggande som inte motsvarar befolkningsökningen.¹⁰⁶ För att möta behovet av bostäder även på kort sikt infördes den 1 maj 2017 en tidsbegränsad bestämmelse om tillfälliga bostäder som ett komplement till permanent byggande där bostadsbehovet inte fullt ut kan tillgodoses genom plan- och byggprocesser. Bestämmelserna ger förutsättningar för tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål (bostadshus) och tillhörande åtgärder såsom bullerplank, parkeringsplatser, pump- och transformatorstationer och liknande (9 kap. 33 a § PBL). Sådana behöver inte tillgodose ett tillfälligt behov och får ges även om samtliga förutsättningar för permanent bygglov är uppfyllda.

Till skillnad från vanliga tidsbegränsade bygglov (9 kap. 33 § PBL) finns i fråga om den här formen av tidsbegränsade bygglov ett uttryckligt krav på att platsen ska kunna återställas. Med det menas inte att byggnadens konstruktion ska vara anpassad för att så ska kunna ske, utan att det ska vara tekniskt och ekonomiskt rimligt att avveckla konstruktionen och återställa marken eller, i vart fall, ordna

¹⁰² Se MÖD:s dom den 28 mars 2019 i mål nr P 436-18.

¹⁰³ Se regeringens beslut den 17 mars 2005 i ärende med dnr M2003/1421/F/P.

¹⁰⁴ Se RÅ 1994 ref. 13 och MÖD 2016:27.

¹⁰⁵ Se RÅ 1998 not 92 och MÖD:s dom den 15 juni 2014 i mål nr P 11590-13.

¹⁰⁶ Se prop. 2016/17:137 s. 6.

marken så att den kan användas på ett planerligt sätt inom den avsedda tiden. Möjligheter till avveckling bör därför redovisas redan i lovansökan.¹⁰⁷ Ett tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av bostäder får ges för högst tio år, men får förlängas till sammanlagt högst femton år. Till skillnad från ordinära tidsbegränsade bygglov finns det inte någon möjlighet till ytterligare förlängning därutöver för ändamål av säsongskaraktär.

Då utgångspunkten är att planering ska ske och att bostadsbristen på sikt ska lösas genom permanent byggande kommer bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov för bostäder upphöra att gälla den 1 maj 2023.¹⁰⁸

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningar för tidsbegränsat bygglov finns i avsnitt 7.18.14.

5.4 Förutsättningar för förhandsbesked

Genom ett förhandsbesked kan den som begär det få prövat om en bygglovspliktig åtgärd kan tillåtas på den avsedda platsen. Ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas är sedan bindande vid den kommande bygglovsprövningen om ansökan görs inom två år från det att förhandsbeskedet fick laga kraft (9 kap. 17 och 18 §§ PBL).

Vad som ska prövas vid en prövning av ett förhandsbesked framgår inte av författningstexten. Vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett förhandsbesked ska kunna ges framgår inte heller. Av förarbetena till ÄPBL framgår dock att vad som i första hand ska prövas är om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på platsen, närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden samt om åtgärden ska föregås av planläggning. Även andra aspekter kan tas med i bedömningen, t.ex. om den tilltänkta platsen är lämplig med hänsyn till kraven i 2 kap. PBL på anpassning till omgivningen. Kulturhistoriska eller miljömässiga aspekter kan medföra att exempelvis en byggnad över huvud taget inte är lämplig på platsen, eller att den för att kunna tillåtas måste placeras på en viss plats på tomten. Om den sökta åtgärden av kulturhistoriska eller andra skäl förutsätter att särskilda krav uppfylls beträffande byggnadens

¹⁰⁷ Se prop. 2016/17:137 s. 13.

¹⁰⁸ Se prop. 2016/17:137 s. 16.

placering, utformning eller utförande, måste detta framgå av förhandsbeskedet.¹⁰⁹

Högsta förvaltningsdomstolen har vid tillämpning av ÄPBL ansett att prövningen av en begäran om förhandsbesked är begränsad till att avse huruvida byggande kan tillåtas på den aktuella platsen. Förutsättningarna för en väsentligt ändrad användning har därför inte ansetts kunna prövas inom ramen för ett förhandsbesked.¹¹⁰ Avgörandets tillämplighet även vid prövning enligt PBL har bekräftats i underrättsavgöranden¹¹¹, men har i något underrättsavgörande också ansetts vara överspelat.¹¹²

Byggnadsnämnden är inte förhindrad att göra en mer ingående prövning än just bara av markens lämplighet för bebyggelse, om det är möjligt utifrån underlaget i ärendet. Prövningen av en ansökan kan därigenom bli mer eller mindre ingående beroende på vilket underlag sökanden tillhandahåller.¹¹³ Byggnadsnämndens prövning av en begäran om förhandsbesked begränsas dock av att prövningen endast ska avse de förhållanden som råder vid prövningstillfället. De frågor som byggnadsnämnden har avgjort i förhandsbeskedet och som sökanden därför ska rätta sig efter ska vidare klart framgå av beslutet.¹¹⁴

Behovet av att få ett förhandsbesked gör sig naturligen starkast gällande för åtgärder i ett område som inte omfattas av detaljplan. Det är dock möjligt att ge förhandsbesked även i ett område med en detaljplan. Detaljplanen utgör i sig en form av förhandsbesked, men om genomförandetiden har gått ut kan sökanden behöva ett stabilt planeringsunderlag. I en sådan situation kan det vara särskilt viktigt att få en garanti för att de sökta åtgärderna kan tillåtas ur markanvändningssynpunkt.¹¹⁵ Det kan ju här uppstå situationer där den enskilde önskar få prövat om lovansökan ger byggnadsnämnden anledning att förklara att bygglovet ska föregås av planläggning (9 kap. 28 § PBL) eller att en sökande under planens genomförandetid kan ha behov av att få tillåtligheten prövad, t.ex. om planen är enkel och schematisk och ger föga ledning för utformningen av byggprojektet.¹¹⁶

¹⁰⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 285.

¹¹⁰ Se RÅ 1989 ref. 126.

¹¹¹ Se bl.a. Mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt domar den 6 maj 2019 i mål nr P 1305-19, P 1308-19 och P 1310-19, den 29 april 2020 i mål nr P 5624-19, och den 20 juli 2020 i mål nr P 2822-20.

¹¹² Se Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts dom den 15 december 2015 i mål nr P 4402-15.

¹¹³ Se MÖD:s dom den 25 juni 2015 i mål nr P 8682-14.

¹¹⁴ Se JO 1993/94 s. 406 och JO 2015/16 s. 577.

¹¹⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 286.

¹¹⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 286.

Mark- och miljööverdomstolen har vid tillämpning av ÄPBL ansett att en grundläggande förutsättning för ett positivt förhandsbesked i ett område som omfattas av detaljplan var att åtgärder som strider mot planen endast kan accepteras om avvikelserna från detaljplanen var mindre och förenliga med planens syfte. Domstolen motiverade avgörandet med att det ska finnas förutsättningar för att senare ge bygglov.¹¹⁷ Förutsättningarna bör vara annorlunda i dag då det finns fler möjligheter till planavvikelser (9 kap. 31 b och c §§ PBL).

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningar för förhandsbesked finns i avsnitt 7.18.15.

5.5 Förutsättningar för rivningslov

En kommun har möjlighet att i en detaljplan och områdesbestämmelser införa rivningsförbud för en byggnad (4 kap. 16 och 42 §§ PBL). Omfattas en byggnad eller en byggnadsdel av ett rivningsförbud kan rivningslov inte ges, med mindre än att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ändras och förbudet då tas bort (9 kap. 34 § 1 PBL).

Även om en byggnad eller en byggnadsdel inte omfattas av rivningsförbud enligt en detaljplan eller områdesbestämmelser ska rivningslov inte ges i de fall en byggnad eller en byggnadsdel bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska eller konstnärliga värde (9 kap. 34 § 2 PBL). Detta innebär dock inte någon skyldighet för nämnden att vägra rivningslov i dessa fall, utan enbart en möjlighet förutsatt att byggnaden eller byggnadsdelen är värd att bevara.

Den bebyggelse som i det här avseendet är att anse som bevarandevärd är inte begränsad till att avse byggnader eller byggnadsdelar med så kvalificerade kulturhistoriska värden att de enligt 8 kap. 13 § PBL inte får förvanskas. I förarbetena framhålls att lokala överväganden bör tillmätas största betydelse i frågan, samt att det material som tas fram av de kulturminnesvårdande myndigheterna kan tjäna till god ledning för kommunerna.¹¹⁸

I samma förarbeten framhålls att det med miljömässigt värdefull betydelse inte bara avses byggnader som i sig är värdefulla. Miljön behöver inte vara resultatet av ett medvetet konstnärligt skapande

¹¹⁷ Se MÖD:s dom den 9 juni 2017 i mål nr P 6462-16.

¹¹⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 289 f.

för att vara skyddsvärd. Det rivningshotade huset kan t.ex. ingå i en enhetlig grupp med tidstypiskt byggnadsskick eller ligga i en husrad eller vid ett torg av miljömässigt värde, där bortfallet av hus skulle medföra stor skada på stadsbilden. En skyddsvärd miljö kan också utgöras t.ex. av en stadsdel med väl sammanhållen och tilltalande bebyggelse med andra påtagliga trevnadsvärden.¹¹⁹ Att bestämmelsen är formulerad som en möjlighet för nämnden att i vissa fall vägra rivningslov och att tröskeln för den bedömningen är förhållandevis låg och beroende av lokala faktorer medför inte att nämnden har fria händer i sin bedömning av om rivningslov ska vägras, utan bevarandevärdet ska vägas mot den enskildes intresse av att få riva byggnaden eller byggnadsdelen.¹²⁰

För att trygga den enskildes egendomsskydd är bestämmelserna om rivningsförbud och rivningslov nära förbundna med den rätt till ersättning de kan utlösa. Om det finns ett rivningsförbud eller om en fastighetsägare vägras ett rivningslov har fastighetsägaren rätt till ersättning från kommunen för den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför (14 kap. 7 § PBL). Det finns inget som hindrar kommunen från att ta hänsyn till ersättningskyldigheten vid sin bedömning av om rivningslov ska ges.

Våra överväganden och förslag avseende rivningslov finns i avsnitt 7.18.16.

5.6 Förutsättningar för marklov

För att marklov ska kunna ges ska flera kriterier vara uppfyllda. Marklov ska ges om åtgärden

- inte strider mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna (9 kap. 35 § första stycket 1 PBL),
- inte hindrar eller gör det svårt att använda området för bebyggelse (9 kap. 35 § första stycket 2 PBL),
- inte medför olägenheter vid användningen av vissa anläggningar som har skydds- eller säkerhetsområden (9 kap. 35 § första stycket 3 PBL),
- inte medför störningar eller betydande olägenheter för omgivningen (9 kap. 35 § första stycket 4 PBL), och

¹¹⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 290.

¹²⁰ Se MÖD 2017:38.

- inom detaljplan uppfyller kraven på att bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas samt att ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (2 kap. 6 § PBL); därtill ska kraven på tomter, allmänna platser och andra områden uppfyllas (8 kap. 9–12 §§ PBL), eller
- utanför detaljplan uppfyller kraven i 2 kap. och kraven på tomter, allmänna platser och andra områden i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser (9 kap. 35 § första stycket 5 PBL).

I likhet med vad som gäller för åtgärder som omfattas av krav på bygglov får byggnadsnämnden ge marklov till en åtgärd som innebär en liten avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna, om avvikelsen är förenlig med syftet med planen eller bestämmelserna (9 kap. 35 § andra stycket PBL).

Våra överväganden och förslag avseende marklov finns i avsnitt 7.18.17.

5.7 Villkorade lov

Byggnadsnämnden kan under vissa förutsättningar lämna ett bygglov, rivningslov eller marklov samtidigt som en detaljplan eller områdesbestämmelser antas eller efter denna tidpunkt men innan beslutet om att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser fått laga kraft. Lovet ska då villkoras så att det inte får utnyttjas förrän antagandebeslutet fått laga kraft (9 kap. 36 § PBL). Om ett sådant villkorat lov lämnas, kommer tiden för överklagande av planen och lovet att löpa parallellt, varigenom byggprocessen kan skyndas på.¹²¹ Vidare kan nämnden även förena ett bygglov med villkor om att skyldigheten att betala ersättning för gatukostnader ska fullgöras eller godtagbar säkerhet ställas, innan byggnadsarbeten får påbörjas (9 kap. 37 § PBL).

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för vissa åtgärder endast får ges under förutsättning att vissa förutsättningar är uppfyllda, t.ex. att en viss anläggning för trafik eller avlopp har kommit till stånd eller att ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som

¹²¹ Se Didón m.fl., Plan och bygglagen (2010:900) En kommentar, Juno (2020-07-01), kommentaren till 9 kap. 36 §.

anges i planen (4 kap. 14 § PBL). Även om planen anger att villkoret ska vara uppfyllt för att lov ska få ges, kan nämnden ge lov med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges (9 kap. 37 a § PBL). I ett bygglov eller marklov för en åtgärd som redan har utförts får byggnadsnämnden bestämma om skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet ska nämnden i så fall ange den tid inom vilken ändringarna ska vara utförda (9 kap. 38 § PBL). Slutligen kan nämnden även ställa de villkor som behövs i övrigt under förutsättning att de har stöd i plan- och bygglagstiftningen (9 kap. 40 § andra stycket PBL).

Våra överväganden och förslag avseende villkorade lov finns i avsnitt 7.18.19–22.

5.8 Förutsättningar för villkorsbesked

Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden i ett villkorsbesked redovisa sin bedömning i fråga om åtgärden kan antas komma att bli föremål för villkor för att uppfylla kraven i 8 kap. 1 och 2 §§ PBL (9 kap. 19 § PBL). Ett villkorsbesked är dock varken bindande för byggnadsnämnden eller överklagbart (13 kap. 2 § första stycket 4) PBL).

För att kunna lämna villkorsbeskedet ska byggnadsnämnden bedöma om åtgärden uppfyller kraven på ändamålsenlighet och lämplighet, god form färg- och form- och materialverkan samt tillgänglighet. Syftet med bestämmelsen är att göra det enklare för en byggherre att bedöma om byggnadsnämnden kommer att anse att en åtgärd är en ombyggnad eller inte. Byggnadsnämndens bedömning av den frågan bestämmer om åtgärden kommer medföra krav på t.ex. tillgänglighetsanpassning av hela byggnaden, men där bedömningen inte kan göras utan en närmare genomgång av förutsättningarna i ärendet. Samtidigt kan denna information vara helt avgörande för den enskilde och viljan att vidta den aktuella åtgärden.¹²²

Våra överväganden och förslag avseende villkorsbesked finns i avsnitt 7.17.6.

¹²² Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 278.

5.9 Genomförandet av lovpliktiga åtgärder

Genom lovet har det prövats om åtgärden motsvarar de krav på hänsynstagande till allmänna och enskilda intressen som följer av 2 kap. PBL respektive de olika krav som kan ställas på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser i 8 kap. PBL. När åtgärden har utförts i ett område som omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser har den också prövats mot hur kommunen i planen eller områdesbestämmelserna uttolkat och preciserat kraven.

När åtgärden sedan genomförs ska det givetvis ske i enlighet med det givna lovet (10 kap. 2 § första stycket 1 PBL). För att förvissa sig om att byggherren följer lovet ska åtgärdens genomförande följas upp enligt 10 kap. och i förekommande fall med de olika tillsyns- och ingripandeåtgärder som finns att tillgå enligt 11 kap. PBL.

Våra överväganden och förslag avseende genomförandet av lovpliktiga åtgärder finns i avsnitt 7.17.2.

5.10 Förutsättningar för genomförandet av åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan

5.10.1 Inledning

Som vi har beskrivit i kapitel 4 finns det ett stort antal åtgärder som enligt den plan- och byggrättsliga regleringen varken omfattas av krav på lov eller anmälan och som därför inte heller behöver genomgå någon förprovning av om det finns förutsättningar för att ge lov eller startbesked. Det betyder dock inte att åtgärderna faller utanför PBL:s tillämpningsområde. Lov- respektive anmälningsplikten är i princip inte i sig styrande för vilka materiella bestämmelser som reglerar åtgärden, utan i första hand bara för om åtgärden ska förprövas inom ramen för en tillståndsprövning eller inom ramen för anmälningsinstitutet. Det här är i viss mån en förändring i förhållande till vad som gällde enligt ÄPBL. Då ansågs sådana anläggningar, anordningar och skyltar som varken omnämndes som lovpliktiga eller lovbefriade inte alls behöva följa de krav som ställdes på byggnader.¹²³

De materiella bestämmelser som åtgärden ska följa är inte bara de som följer av lag. Avser åtgärden ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats ska den även, med vissa undantag, följa den detaljplan

¹²³ Se prop. 1985/86:1 s. 516.

eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL).

Byggåtgärder som inte omfattas av krav på lov eller anmälan ska följa utformningskraven i 8 kap. 1 § PBL samt de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL, men kraven får anpassas och avsteg från kraven får göras i den utsträckning som är skäligt med hänsyn till åtgärdens art och omfattning. Avsteg från de krav på tillgänglighet som följer av dessa bestämmelser får dock endast göras om det med hänsyn till åtgärdens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven (8 kap. 8 § PBL).

I sammanhanget bör nämnas att det är möjligt att ansöka om s.k. frivilligt lov för en åtgärd som inte omfattas av krav på lov. Prövningen ska då avse åtgärdens förenlighet med PBL (och inte föreskrifter som har meddelats med stöd av denna; 9 kap. 14 § PBL, se avsnitt 5.10.5). I sin tur innebär det att de lättnader i fråga om kraven som gäller för många av de bygglovsbefriade åtgärderna inte kan beaktas. Vissa bygglovsbefriade åtgärder får t.ex. strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra och tredje stycket PBL), men vid en lovprövning som om åtgärden krävde lov får åtgärder typiskt sett inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (9 kap. 30 § första stycket 2 och 31 § 1 PBL). Avslutningsvis bör nämnas att byggnader och andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur, är helt undantagna från krav på lov (9 kap. 15 § PBL, se avsnitt 4.4.7).

5.10.2 Även åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste som huvudregel vara planenliga

En åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats som inte omfattas av krav på lov får inte strida mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller, om inte annat särskilt angetts i PBL eller PBF (10 kap. 2 § 2 PBL). Vid införandet av PBL framhölls att kravet på planenlighet för åtgärder som inte omfattas av krav på lov var att anse som ett förtydligande av den allmänna skyldigheten att genomföra sådana åtgärder så att de inte strider mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna.¹²⁴ Motsvarande krav på

¹²⁴ Se prop. 2009/10:170 s. 477.

byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser fanns sedan tidigare (5 kap. 36 § ÄPBL).

Den bakomliggande principen är att kommunen genom en detaljplan eller områdesbestämmelser ska kunna precisera kraven i bl.a. 8 kap. PBL. Om då kommunen reglerat åtgärder som inte omfattas av krav på lov ska den byggande även i de fallen vara skyldig att följa regleringen. Vid införandet av ÄPBL lyftes framför allt regleringens betydelse för tillgängligheten, säkerheten och den estetiska utformningen av den yttre miljön.¹²⁵

Bestämmelsen om att ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats ska följa detaljplanen bör också läsas motsatsvis. Det finns alltså inte något krav på att t.ex. en markåtgärd som varken avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats ska följa den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller på platsen.¹²⁶

Vissa åtgärder får genomföras i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser

Efter ett initiativ i Bostadsutskottet¹²⁷ infördes år 1987 ett förbehåll för bl.a. komplementbyggnader till småhus (s.k. friggebodar) genom att sådana lovbefriade byggnader undantogs från kravet på planenlighet.

I linje med de förbehåll som gjordes för komplementbyggnader har vissa andra lovbefriade åtgärder undantagits från planenlighetskravet. I dag görs undantag från kravet för lovbefriade murar, plank och skärmtak vid uteplatser, komplementbyggnader, komplementbostadshus, vissa tillbyggnader och takkupor samt inredande av ytterligare bostad och altaner (10 kap. 2 § andra stycket PBL, se avsnitt 4.4.6).

Vad särskilt gäller altaner ska nämnas att även altaner som inte omfattas av krav på lov som nybyggnad, tillbyggnad eller annan ändring än tillbyggnad enligt 9 kap. 2 § PBL, får strida mot plan om den uppförs inom 3,6 meter från ett en- eller tvåbostadshus eller tillhörande komplementbostadshus och inte i anslutning till byggnader eller bebyggelseområden som är skyddade enligt 8 kap. 13 § PBL till följd av sina särskilda värden (10 kap. 2 § tredje stycket PBL).

Undantagen för tillbyggnader i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdelar (9 kap. 5 a § PBL) är inte undantagna

¹²⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 632.

¹²⁶ Se MÖD:s dom den 11 maj 2018 i mål nr P 7957-17.

¹²⁷ Se BoU 1986/87:8 s. 10.

från kravet att följa plan. Det är inte heller små byggnader på allmän plats (9 kap. 3 a § PBL), väderskydd för kollektivtrafiken (9 kap. 3 b § PBL) och solceller (9 kap. 3 c § PBL). Inga anläggningar som är undantagna från krav på lov omfattas av undantag från kravet att följa detaljplan eller områdesbestämmelser. Sådana åtgärder ska därmed följa planen eller områdesbestämmelserna. Några möjligheter för byggnadsnämnden att på samma sätt som vid prövningen av bygg- eller marklov godta avvikelser från planen eller bestämmelserna finns inte.

Härutöver finns det många andra typer av åtgärder som inte omfattas av krav på lov, men som ska följa detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Det handlar till att börja med om samtliga åtgärder som avser byggnadsverk. Termen byggnadsverk innefattar en byggnad eller en annan anläggning (1 kap. 4 § PBL). Termerna byggnad och anläggning rymmer i sig en vid krets av konstruktioner i samhället, dock inte skyltar och ljusanordningar som regleras särskilt i PBL, se avsnitt 4.6. Åtgärder på byggnadsverk ska följa planen eller områdesbestämmelserna. Detta krav kan jämföras med kravet i ÄPBL som endast gällde för bygglovspliktiga anläggningar. Anläggandet av t.ex. en brygga¹²⁸ eller en skejtboardramp¹²⁹ kunde då uppföras oberoende av vad detaljplanen eller områdesbestämmelserna föreskrev.

Utökningen av planenlighetskravet till att även gälla åtgärder som avser byggnadsverk som inte omfattas av krav på lov innebar givetvis att utrymmet för att genomföra åtgärder i strid med detaljplanen eller områdesbestämmelserna har begränsats i motsvarande mån sedan PBL:s införande. Dessutom utökades samtidigt byggnadsnämndens skyldighet att utöva tillsyn över genomförda åtgärder. I en skiljaktig mening i ett avgörande av Mark- och miljööverdomstolen har ifrågasatts om detta varit lagstiftarens avsikt.¹³⁰

Beroende på hur planbestämmelserna har utformats och ska förstås, bl.a. med hänsyn till när de författats, har tillsynsåtgärder aktualiserats gentemot förhållandevis enkla konstruktioner såsom en pergolaliknande konstruktion utan tak¹³¹ eller ett trädäck.¹³² Förhållandet relaterar i någon mening till de gränsdragningsproblem som lyftes fram i förarbetena till ÄPBL vad gäller plan- och bygglagstiftningens reglering av små och enkla konstruktioner, lätt flyttbara

¹²⁸ Se RÅ 1993 ref. 2.

¹²⁹ Se RÅ 1993 ref. 40.

¹³⁰ Se MÖD 2015:42.

¹³¹ Se MÖD 2015:42.

¹³² Se MÖD 2017:39.

konstruktioner samt vissa speciella konstruktioner. Då plantolkningen sker utifrån den lagstiftning som gällde då planen antogs kan tolkningen leda till att till synes likartade åtgärder i tillsynssituationer behandlas olika beroende på om planen antagits med stöd av PBL eller ÄPBL.¹³³

När byggnadsnämnden konstaterat att en åtgärd som avser ett byggnadsverk, oavsett av hur enkel beskaffenhet den må vara, strider mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna ger lagstiftningen inte nämnden något utrymme att godta ens en liten avvikelse. Är byggnadsverket planstridigt är byggnadsnämnden skyldig att pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa mot det olovliga byggnadsverket.¹³⁴ Det är härutöver tveksamt vilka följdkrav på ordnandet av tomten som byggnadsnämnden kan ställa när en tomt bebyggs med en byggnad eller anläggning som varken omfattas av krav på lov eller anmälan (8 kap. 9–12 §§ PBL, se avsnitt 5.2.2).

Även åtgärder som avser tomter och allmänna platser ska följa den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller. Det kan exempelvis vara fråga om vegetation och om markytans utformning och höjdläge (4 kap. 10 § eller 4 kap. 42 § första stycket 4 a PBL) eller om utformningen av en allmän plats (4 kap. 5 § 2 och 4 kap. 8 § 2 PBL).

När det gäller de allmänna platser som kommunen är huvudman för är kommunen ansvarig för att ordna dem efter hand som bebyggelsen färdigställs, så att platserna kan användas för det avsedda ändamålet. Så snart de områden som platserna finns inom därefter bebyggs enligt planen eller färdigställs efter genomförandetidens utgång ska kommunen också upplåta de allmänna platserna för allmän användning. De ska då vara ordnade på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. I fråga om gatubredd, höjdläge och utformning i övrigt ska platserna följa detaljplanen. Kommunen får dock göra små avvikelser från planen, om det inte motverkar dess syfte (6 kap. 18 § PBL). Om staten är väghållare inom ett område som omfattas av detaljplanen, ska staten i stället för kommunerna ordna gatorna (6 kap. 19 § PBL). För allmänna platser med enskilt huvudmannskap finns däremot inte de nu nämnda kraven. Huvudmannen har i stället att uppfylla det generella kravet på att genomföra åtgärderna i enlighet med detaljplanen.

¹³³ Se MÖD 2017:39 och MÖD:s dom den 31 maj 2017 i mål nr P 6762-16.

¹³⁴ Se MÖD:s domar den 8 november 2013 i mål nr P 6657-13 och den 17 december 2019 i mål nr P 2342-19.

Till en särskild kategori hör de åtgärder som inte omfattas av krav på lov men som ändå får regleras i detaljplan; hit hör exempelvis ordnandet av stängsel och utfarter (4 kap. 9 § PBL). Att sådana åtgärder ska följa detaljplanen ter sig naturligt. I annat fall skulle en planreglering av sådana sakna verkan.

Våra överväganden och förslag avseende kravet på planenlighet vid genomförandet av åtgärder som inte omfattas av krav på lov finns i avsnitt 7.17.2.

5.10.3 Åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste följa 2 kap. PBL

I och med att olika byggåtgärder undantagits från krav på lov har de hänsynskrav som ställs vid utformningen och placeringen av sådana åtgärder reglerats tydligare. Åtgärder avseende byggnader samt skyltar och ljusanordningar som inte omfattas av krav på lov omfattas av de allmänna kraven på bl.a. hänsyn till stads- och landskapsbilden, skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser (2 kap. 6 § första och andra stycket PBL, se avsnitt 5.2.2). Ett bebyggelseområdes särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas även om en byggnad varken ingår i något bygglovs-, tillsyns-, eller anmälningsärende och även då ska ändringar och tillägg i bebyggelsen göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (2 kap. 6 § tredje stycket PBL, se avsnitt 5.2.2). Regeringen bedömde i förarbetena att kravet på skydd av kulturhistoriska värden också innefattade skyltar och ljusanordningar.¹³⁵

Även kraven vid lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk, skyltar och ljusanordningar avseende påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL, se avsnitt 5.2.2) gäller oavsett förprovning genom lov.

Kraven på anpassning till stads- och landskapsbild m.m. gäller således byggnader, skyltar och ljusanordningar. Sådana krav kan dock inte ställas på de byggnadsverk som inte är byggnader, dvs. andra anläggningar (2 kap. 6 § första och andra stycket PBL). På sådana kan däremot ställas krav på att de, liksom byggnader samt skyltar

¹³⁵ Se prop. 2013/14:127 s. 49 f.

och ljusanordningar, inte har en sådan påverkan på omgivningen som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL). Det s.k. omgivningskravet kan således ställas även på enkla konstruktioner. I praxis har därför förutsatts att exempelvis även den påverkan en pergolaliknande konstruktion¹³⁶ respektive en altan¹³⁷ har på omgivningen ska prövas. En sådan tillämpning innebär en vidgning av vilka typer av anläggningar som alls omfattas av kraven. Enligt ÄPBL omfattades endast byggnader och lovpliktiga anläggningar av kraven i nuvarande 2 kap, varför konstruktioner som ett trettio meter högt kors¹³⁸ respektive en skejtboardramp¹³⁹ inte behövde följa bestämmelserna.

Våra överväganden och förslag avseende vilka krav i 2 kap. PBL åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan ska uppfylla finns i avsnitt 7.17.3.

5.10.4 Åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste följa 8 kap. PBL

Även byggåtgärder som inte omfattas av krav på bygglov eller anmälan ska med några undantag följa de krav på byggnadsverket som följer av 8 kap. (8 kap. 8 § PBL). För en sådan byggåtgärd får dock kraven på byggnadsverks utformning (8 kap. 1 § PBL) och byggnadsverks tekniska egenskaper (8 kap. 4 § PBL) anpassas och avsteg från kraven göras i den utsträckning som är skälig med hänsyn till åtgärdens art och omfattning. Avsteg från tillgänglighetskraven i 8 kap. 1 § 3 och 4 § första stycket 8 PBL får dock göras endast om det med hänsyn till åtgärdens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven (8 kap. 8 § PBL).

En byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas (8 kap. 13 § PBL) och ändringar och flyttning av en byggnad ska utföras varsamt så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden (8 kap. 17 § PBL). Kravet på varsamhet och förbudet mot förvanskning för åtgärder som inte omfattas av

¹³⁶ Se MÖD 2015:42.

¹³⁷ Se MÖD:s dom den 31 maj 2017 i mål nr P 6762-16.

¹³⁸ Se RÅ 1991 ref. 96.

¹³⁹ Se RÅ 1993 ref. 40.

krav på lov gäller uttryckligen endast byggnader. För andra anläggningar gäller varsamhetskravet respektive förvanskningförbudet endast om anläggningen omfattas av krav på lov (8 kap. 13 § andra stycket 1 och 8 kap. 18 § PBL).

Man kan i det här sammanhanget konstatera att införandet av termen byggnadsverk även i det här avseendet inneburit en skärpning av kraven jämfört med vad som gällde enligt ÄPBL. Enligt de bestämmelser som då gällde omfattades över huvud taget inte sådana anläggningar som inte omnämndes som lovpliktiga eller lovbefriade av provningssystemet i PBL.¹⁴⁰ Om termen byggnadsverk numera används behöver i stället undantagen uttryckligen anges om de inte ska träffas av provningssystemet.

Särskilt om s.k. följdkrav på tomter och allmänna platser

De krav som ställs på tomter utan föregående lovprövning tar sin utgångspunkt i att en obebyggd tomt ska förses med ett byggnadsverk, oavsett om byggnadsverket omfattas av krav på bygglov eller inte. Utgångspunkten är även att det ställs samma krav på tomternas anpassning till stads- och landskapsbilden och natur- och kulturvärden, omgivnings- och trafikpåverkan, parkerings- och angöringsmöjligheter m.m. oberoende av om byggnadsverket är bygglovspliktigt (8 kap. 9 § PBL). Från denna utgångspunkt görs dock vissa lättnader. Om det på en bebyggd tomt ska vidtas en anmälningspliktig åtgärd kan samtliga de krav på anpassning, omgivnings- och trafikpåverkan som finns på tomter ställas, dock bara i den utsträckning som är skälig med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper (8 kap. 11 § PBL). För att sådana följdkrav ska kunna ställas måste ändringsarbeten ha en viss omfattning. De krav som ställs ska också stå i relation till kostnaderna för de arbeten som utlöser kraven.¹⁴¹ Då anmälningspliktiga åtgärder endast utlöser begränsade följdkrav på ordnandet av tomten torde åtgärder som varken omfattas av krav på anmälan eller lov möjligen utlösa än mer begränsade följdkrav. Detta är emellertid, såvitt vi vet, inte prövat.

¹⁴⁰ Se RÅ 1991 ref. 96; jfr även MÖD 2015:42.

¹⁴¹ Se prop. 1993/94:178 s. 112.

Våra överväganden och förslag avseende vilka krav i 8 kap. PBL åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan ska uppfylla finns i avsnitt 7.17.3.

5.10.5 Något om s.k. frivilligt lov

Det är möjligt att ansöka om frivilligt lov för en åtgärd med ett byggnadsverk eller mark som inte omfattas av krav på lov. Ansökan ska då prövas som om åtgärden krävde lov och prövningen ska avse åtgärdens förenlighet med PBL (9 kap. 14 § PBL). Då prövningen sker som om åtgärden krävde lov innebär det att de lättnader i fråga om kraven som gäller för många av de bygglovsbefriade åtgärderna inte kan beaktas. Exempelvis får vissa bygglovsbefriade åtgärder strida mot detaljplan och områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra och tredje stycket PBL), samtidigt som vid en lovprövning som om åtgärden krävde lov får åtgärder typiskt sett inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (9 kap. 30 § första stycket 2 och 31 § 1 PBL).

Bakgrunden till bestämmelsen är bl.a. att kraven i PBL och PBF kan komma att tillämpas även beträffande åtgärder som inte omfattas av krav på lov och att byggnadsnämnden tillsynsvis kan ingripa även mot sådana åtgärder. En ansökan om ”frivilligt” lov kan därför i vissa situationer vara en lämplig åtgärd för sökanden av förutsebarhetsskäl. Byggnadsnämnden kan såklart inte meddela lov utan stöd i författning, men nämnden kan uttala sig om förutsättningarna för att få vidta åtgärden. Lägga märke till att prövningen enligt bestämmelsens ordalydelse endast synes avse åtgärdens förenlighet med PBL och alltså inte med föreskrifter meddelade med stöd av denna, t.ex. PBF.

Vid en prövning enligt bestämmelsen är det inte möjligt att tillämpa bestämmelser om åtgärder som kan vidtas utan bygglov, se t.ex. 9 kap. 4–4 c §§ PBL.¹⁴²

Vid prövning av en ansökan om ”frivilligt” lov gäller i tillämpliga delar samma handläggningsregler som vid prövning av ett ”ordinärt” lov (se kapitel 6).

Här kan även nämnas företeelsen att en sökande inom ramen för en ansökan om bygglov i första hand yrkar att byggnadsnämnden ska förklara att bygglov inte krävs och i andra hand att bygglov ska ges. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande ansett att en

¹⁴² Se MÖD:s dom den 5 februari 2015 i mål nr P 7955-14.

prövning av om lov över huvud taget krävs för åtgärden är möjlig.¹⁴³ Domstolen ansåg i avgörandet att starka ändamålsskäl talar för att ett yrkande om att förklara att bygglov inte krävs ska kunna prövas i domstol. Mark- och miljööverdomstolen har även i andra avgöranden godkänt motsvarande fastställelseliknande talan.¹⁴⁴

Motsvarande situation kan uppstå i de fall byggnadsnämnden förelägger ägaren av fastigheten eller byggnadsverket att söka lov i efterhand (11 kap. 17 § PBL). Det är, såvitt vi vet, inte prövat om ett sådant föreläggande är överklagbart, men föreläggandet bör rimligen förstås som att byggnadsnämnden anser att åtgärden omfattas av krav på lov.

En annan situation uppstår om någon sökt och beviljats lov. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande då funnit att personen inte kan överklaga beslutet och yrka att det ska förklaras att lov inte ska ges.¹⁴⁵ Nämndens avgörande om givet lov i enlighet med ansökan kan nämligen inte anses ha gått klaganden emot (13 kap. 8 § PBL och 42 § FL).

Våra överväganden och förslag avseende s.k. frivilliga lov finns i avsnitt 7.17.4 och 7.17.5.

5.11 Extraordinära situationer

Extraordinära situationer kan påverka vilka förutsättningar som ställs för lov respektive vilka krav som ställs för genomförande av åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan. I 16 kap. PBL regleras fyra extraordinära situationer vid vilka regeringen har bemyndigande att meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag.

De extraordinära situationerna är följande.

1. Naturhändelse med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom (16 kap. 13 § PBL).
2. Tillströmning av asylsökande som har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande (16 kap. 13 a § PBL).
3. Spridning av en samhällsfarlig sjukdom som innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvård inte räcker till (16 kap. 13 b § PBL).

¹⁴³ Se MÖD 2019:25.

¹⁴⁴ Se MÖD:s dom den 30 oktober 2013 i mål nr P 2036-13.

¹⁴⁵ Se MÖD:s dom den 25 juni 2020 i mål nr P 13428-19.

4. Riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara (16 kap. 14 § PBL).

Vilka undantag som kan föreskrivas skiftar något beroende på vilken extraordinära situation som är aktuell. För de tre första situationerna handlar det i princip om att göra undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap.,
2. krav på byggnader, andra anläggningar, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap.,
3. krav på att en åtgärd ska vara förenlig med en detaljplan eller områdesbestämmelser,
4. krav på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap., samt
5. bestämmelserna i 10 kap. om förfarandet efter bygg- och rivningslov m.m.

För samtliga situationer gäller att föreskrifter om undantag endast får meddelas om de är nödvändiga. Föreskrifterna ska vidare vara proportionella i förhållande till de intressen som bestämmelserna avser att skydda och främja.

Med stöd av bemyndigandet som rör samhällsfarlig sjukdom (16 kap. 13 b § PBL) har regeringen gjort vissa undantag bl.a. från kraven på hänsyn till allmänna intressen, utformningskrav och kraven på tomter, allmänna platser och andra områden för tillfälliga vårdbyggnader, se förordningen om undantag från plan- och byggregler för tillfälliga vårdbyggnader till följd av pandemin covid-19.

Se om förslag på följändringar i dessa bestämmelser i avsnitt 7.23.2.

6 Handläggning av lov- och anmälningsärenden och andra processuella frågor

6.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel innehåller en beskrivning av gällande rätt, förarbeten och utmaningar i tillämpningen avseende det processuella regelverk som lov- och anmälningspliktiga åtgärder omfattas av. Beskrivningen är på en övergripande nivå med fördjupningar i de delar som vi bedömer innefattar störst utmaningar. Således beskrivs exempelvis närmare byggnadsnämndernas underrättelseskyldighet, vem som har rätt att överklaga beslut om lov och startbesked, men också delar av den genomförandeprocess som följer efter beslut om lov och startbesked liksom den process som följer på ett överklagande av ett sådant beslut.

6.2 Ansökan och anmälan

Första steget i det förfarande som lov- och anmälningspliktiga åtgärder omfattas av utgörs av den ansökan om lov eller förhandsbesked respektive den anmälan om anmälningspliktig åtgärd som den sökande ska lämna till byggnadsnämnden. I detta avsnitt beskrivs de bestämmelser i 9 kap. PBL som reglerar vad en sådan ansökan respektive anmälan ska innehålla, den handläggning som sker vid en ofullständig ansökan respektive anmälan samt hanteringen av en ändring av ansökan eller anmälan.

6.2.1 Krav på innehåll

Ritningar m.m.

Av 9 kap. 21 § första stycket, 44 och 46 §§ PBL följer att en ansökan om lov eller förhandsbesked respektive en anmälan om anmälningspliktig åtgärd ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. Av 6 kap. 8 § 1–3 PBF framgår att både ansökningar och anmälningar ska innehålla uppgifter om fastighetens beteckning, byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress samt den tidpunkt då byggnads-, rivnings- eller markarbetena är avsedda att påbörjas. Om byggnadsnämnden begär det ska ansökan respektive anmälan dessutom vara utförda så att de är lämpliga för arkivering (6 kap. 9 § PBF).

Bestämmelsen i 9 kap. 21 § första stycket PBL överensstämmer i huvudsak med tidigare reglering i ÄPBL (jfr 8 kap. 19 § andra stycket och 20 § första stycket ÄPBL) och av förarbetena¹ framgår att byggnadsnämnden inte bör ställa krav på ritningar och andra handlingar i vidare omfattning än vad som verkligen behövs med hänsyn till det som ska byggas. Vidare framgår av samma proposition att nybyggnadskarta i många fall borde kunna undvaras, t.ex. vid tillbyggnader långt från tomtgräns och vid uppförande av komplementbyggnader.²

Även av praxis framgår att ritningarna behöver vara så tydliga som krävs för att ansökan ska kunna prövas.³

Kontrollansvariga

En ansökan om lov ska dessutom innehålla byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga (9 kap. 21 § andra stycket 1 och 46 §; jfr också 10 kap. 9 och 10 §§ PBL). Mer specifikt behöver ansökan innehålla uppgift om den föreslagna kontrollansvariges person- eller organisationsnummer samt namn och adress. Ansökan ska också innehålla en bedömning av om byggherren tycker att en kontrollansvarig behövs (6 kap. 8 § 4 PBF).

Anledningen till att dessa uppgifter ska ingå i ansökan är att beslut om kontrollansvarig ska framgå redan av beslutet om lov (9 kap. 40 § PBL). Vid små tillbyggnader och andra små ändringar av en-

¹ Se prop. 1985/86:1 s. 84.

² Se prop. 1985/86:1 s. 728.

³ Se MÖD:s dom den 8 juli 2020 i mål nr P 1312-20.

eller tvåbostadshus (jfr 10 kap. 10 § PBL) krävs det dock i normalfallet inte någon kontrollansvarig och ansökan behöver då inte heller innehålla någon uppgift om sådan (jfr 7 kap. 5 § PBF).

Konstruktionshandlingar

Slutligen ska en ansökan om lov innehålla de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus (9 kap. 21 § andra stycket 2 PBL). Detta krav har tillkommit för att ge byggnadsnämnden en möjlighet att i denna typ av enklare ärenden fatta beslut om lov och startbesked samtidigt utan att tekniskt samråd först hålls. Detta innebär att sökande behöver bifoga ett förslag till kontrollplan. Av förarbetena framgår att det också kan handla om exempelvis handlingar med uppgifter om bärande stomme, brandskydd, energihushållning, bullerskydd och fuktsäkerhet. Utifrån handlingarna bör byggnadsnämnden därefter kunna göra en bedömning av behovet av att ändå hålla ett tekniskt samråd.⁴

Särskilda krav på MKB-projekt

Enligt förslag i propositionen *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*⁵ bör en ansökan om lov i vissa fall dessutom innehålla fler uppgifter. Det handlar om ansökningar av bygglovspliktiga åtgärder som är s.k. MKB-projekt. Vilka uppgifter en sådan ansökan om lov eller förhandsbesked ska innehålla kommer att framgå av PBF enligt ett förslag på nytt bemyndigande i 16 kap. 7 a § PBL.

Se mer om propositionen och MKB-direktivet i avsnitt 2.4.9 och 4.5.1.

Utmaningar

Under utredningstiden har endast en synpunkt på dagens författningsreglerade krav på innehåll i en ansökan respektive anmälan framkommit. Den synpunkten avser kravet i 9 kap. 21 § andra stycket 2 PBL

⁴ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 279 och 471.

⁵ Se prop. 2020/21:174 s. 40 f.

att de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap. PBL ska finnas med redan i ansökan om lov för tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus. Den kritik som har framförts har handlat om att det inte borde vara obligatoriskt att inkomma med sådana konstruktionshandlingar redan i samband med ansökan om lov. Ofta görs dessa ansökningar av privatpersoner och det är inte ovanligt att ansökan om lov ändras under handläggningstidens gång, exempelvis efter föreläggande från byggnadsnämnden att förtydliga ansökan i något avseende. Med kravet på att konstruktionshandlingarna ska finnas framme redan i samband med ansökan kan resultatet bli att byggherren blir tvungen att ta fram flera omgångar med konstruktionshandlingar vilket fördyrar processen.

Därutöver har det framkommit att det är otillfredsställande att olika kommuner ställer olika krav på handlingar i bygglovsskedet och att det vore önskvärt med mer vägledning från Boverket i dessa frågor.

Våra överväganden avseende denna bestämmelse framgår av avsnitt 7.19.3.

6.2.2 Handläggning vid ofullständig ansökan eller anmälan

Om en ansökan eller anmälan är ofullständig, får byggnadsnämnden, med stöd av 9 kap. 22 eller 46 § PBL, förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs. Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa ansökan eller avgöra ärendet i befintligt skick.

Bestämmelsen om föreläggande vid ofullständig ansökan respektive anmälan hänger nära samman med bestämmelserna om beräkning av handläggningstid i 9 kap. 27 § PBL. Enligt dessa behöver nämnden förelägga sökanden att avhjälpa en brist i ansökan eller anmälan inom tre veckor från den dag ansökan kom in till nämnden eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ för att tidsfristen för handläggningen ska få räknas från den dag då bristen avhjälpes. Om byggnadsnämnden förelägger sökande att avhjälpa bristen först efter tre veckor från den dag ansökan kom in till nämnden eller från den

senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ räknas tidsfristen för handläggningen i stället från den dag ansökan inkom eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ.

Utredningen kan konstatera att det är vanligt att ansökningar och anmälningar är ofullständiga när de inkommer till byggnadsnämnden. Samtidigt kan konstateras att ett stort antal kommuner arbetar aktivt med olika åtgärder för att minska andelen ofullständiga ansökningar och anmälningar. Det har inte framkommit några synpunkter på de bestämmelser som reglerar detta. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i denna del av regelverket. Våra överväganden avseende denna bestämmelse framgår av avsnitt 7.19.4.

6.3 Upplysning om krav på tillstånd av annan myndighet

Om byggnadsnämnden finner att en åtgärd som avses med en ansökan också kräver tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet, ska nämnden upplysa sökanden om detta (9 kap. 23 § och 40 § andra stycket samt 10 kap. 24 § 5 PBL).

Ytterst är det sökanden som har ansvaret för att nödvändiga tillstånd enligt annan lagstiftning finns för en åtgärd som en ansökan avser. Däremot ingår det alltså i byggnadsnämndens serviceskyldighet att upplysa sökanden om att det vid sidan av lov eller startbesked kan finnas andra tillstånd som sökanden är tvungen att inhämta i det enskilda fallet (se avsnitt 3.3).⁶

Bestämmelsen överensstämmer med tidigare bestämmelse i 8 kap. 25 § ÄPBL och av förarbetena framgår att det vore lämpligt om byggnadsnämnderna genom t.ex. Planverket (numera Boverket) kan få en förteckning över de lagar och författningar som kan bli aktuella. Det framgår också att upplysningarna inte får bli innehållslösa. För att de ska fylla sin funktion behöver byggnadsnämnden ange de författningar som nämnden vid sin granskning av handlingarna funnit att sökanden har att beakta. Det är självfallet bra om denna upplysning kan ges till sökanden på ett tidigt stadium och alltså redan före byggnadsnämndens beslut i lovärendet.⁷

⁶ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 23 §.

⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 738.

Exempel på sådana tillstånd som byggnadsnämnden kan behöva upplysa om är strandskyddsdispens, tillstånd av eller anmälan till miljö-
nämnden för olika verksamheter samt tillstånd från väghållningsmyndigheten för utfart från en fastighet till allmän väg.

På Boverkets hemsida finns en längre lista med upplysning om olika krav på tillstånd, dispenser och anmälningar.⁸

Det har inte framkommit några synpunkter på de bestämmelser som reglerar detta. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i denna del av regelverket. Våra överväganden avseende denna bestämmelse framgår av avsnitt 7.19.5.

6.4 Samordnad handläggning mellan byggnadsnämnden och miljö- nämnden

Om en ansökan avser en åtgärd som måste anmälas till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, ska byggnadsnämnden underrätta miljö-
nämnden om sitt ärende. Byggnadsnämnden och miljö-
nämnden ska samordna handläggningen av ärendena så att berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena, och beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang. Om det finns särskilda skäl, får nämnderna besluta att någon samordning inte ska ske. Innan de fattar ett sådant beslut ska de ge varandra och de berörda parterna tillfälle att yttra sig (9 kap. 24 § PBL).

Den samordnande regleringen ska tillämpas inte bara vid en bygglovsprövning utan även vid en ansökan om förhandsbesked för en åtgärd som kräver anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken.

Av förarbetena framgår att den fråga som övervägdes särskilt var frågan hur samordningen med miljöbalksprövningen ska gå till i de fall då en ansökan om förhandsbesked enligt PBL föregår den slutliga bygglovsprövningen.⁹

Eftersom ett förhandsbesked är bindande för den kommande bygglovsprövningen talar det mesta för att miljöbalksprövningen bör komma in redan i det skedet. Samtidigt är syftet med förhandsbeskedet att det ska gå att få ett tidigt besked utan att allt underlag behöver tas fram. Visser-

⁸ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/handlaggning/beslut-om-lov/upplysningar-i-lov/lista-over-tillstand-dispenser-och-anmalan/, hämtad 2020-12-14.

⁹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 283 ff.

ligen kan ett förhandsbesked villkoras men det är knappast lämpligt att ett positivt förhandsbesked, när det gäller en så avgörande fråga som miljöbalksbedömningen, kan villkoras med att tillståndet förutsätter att en senare miljöprövning leder till att anläggningen kan godtas. Frågan är därför snarast hur långt den miljöbalksprövning behöver gå som ska samordnas med prövningen av frågan om förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Som tidigare har berörts är det inte ovanligt att bedömningar i miljöskyddsfrågor sker successivt, på så sätt att man utnyttjar redan vunna erfarenheter för att så småningom fastställa mera långsiktiga föreskrifter om skyddsåtgärder m.m. Den viktiga frågan är då när och på vilket underlag man kan göra den avgörande bedömningen att en anläggning över huvud taget kan tillåtas från miljöskyddssynpunkt på avsedd plats. I anmälningsärenden, som ju generellt sett ska vara av mindre allvarlig art från miljösynpunkt, sker detta avgörande inte genom ett uttryckligt godtagande av anläggningen utan indirekt genom att den miljöansvariga nämnden inte beslutar om förbud eller om att tillstånd måste sökas. Den lämpliga ordningen tycks därför vara att prövningen av en ansökan om förhandsbesked men att det ska kunna vara möjligt att på det stadiet begränsa miljöprövningen till frågan om det krävs förbud eller tillståndsprövning. Frågan om försiktighetsmått skulle därmed kunna skjutas till ett senare tillfälle, t.ex. då bygglov ges. I och för sig är det naturligtvis en nackdel att frågor som kan vara av stor praktisk betydelse inte närmare prövas då det avgörande tillståndet ges. Det innebär att sökanden på ett senare stadium kan drabbas av kostnadskrävande åtgärder som sökanden inte har räknat med. Det har dock varit sökandens eget val att först begära förhandsbesked. Nackdelarna följer av möjligheten som sådan till den uppdelade prövning som förhandsbeskedet innebär. Dessa nackdelar får vägas mot de praktiska fördelar som det i många fall kan medföra att kunna projektera vidare med säkerheten att anläggningen ändå på något sätt får utföras. För sakägare innebär uppdelningen att de inte i ett sammanhang får den prövning av samtliga omständigheter som kan underlätta för dem att bevaka sina intressen. Jämfört med nuvarande ordning innebär det ändå en förbättring att en miljöskyddsbedömning över huvud taget sker innan ett för den fortsatta prövningen enligt plan- och bygglagen bindande tillstånd lämnas. Övervägandena rör i första hand samordningen mellan prövningen enligt plan- och bygglagen och den prövning av miljöfarlig verksamhet som sker med stöd av bestämmelserna i 9 kap. 6 § miljöbalken. Också när det gäller annan prövning med stöd av 9 kap. miljöbalken avseende inrättande eller ändring av avloppsanordningar, värmepumpsanordningar, grundvattentäkter m.m. bör en samordning ske när en sådan prövning aktualiseras i anslutning till en lovprövning enligt plan- och bygglagen. Ett bygglov för ett bostadshus kan således förutsätta att också en avloppsanordning eller annan anläggning inrättas efter särskild prövning enligt miljöbalkens bestämmelser.

Utredningen kan konstatera att bestämmelsen om samordning i 9 kap. 24 § PBL inte synes tillämpas i någon större utsträckning. Önskemål om upphävande av bestämmelsen har också framkommit under utredningsarbetet. Den samordning som är lämplig uppges ändå äga rum som en följd av att frågorna hanteras av samma nämnd i kommunen eller att samarbetet mellan nämnderna är gott. Frågan är helt enkelt om bestämmelsen behövs och vilken funktion den då ska fylla. Se mer om samordning av ärenden i avsnitt 6.6.2. Våra överväganden avseende denna bestämmelse framgår av avsnitt 7.19.6.

6.5 Kommunikering och underrättelseskyldighet

När en ansökan om lov eller förhandsbesked har kommit in till byggnadsnämnden ska byggnadsnämnden under vissa förutsättningar underrätta andra än sökanden om ansökan. Bestämmelserna om detta framgår av 9 kap. 25 och 26 §§ PBL. I detta avsnitt beskrivs närmare *när* byggnadsnämnden är skyldig att underrätta om en ansökan, *vilka* byggnadsnämnden ska underrätta, *hur* underrättelsen ska ske och vad som händer vid en utebliven underrättelse. Slutligen redogörs för vad som gäller i fråga om underrättelse när fråga är om en anmälan om anmälningspliktig åtgärd.

6.5.1 När är byggnadsnämnden skyldig att underrätta?

Av 9 kap. 25 § PBL framgår att byggnadsnämnden ska underrätta om och ge tillfälle att yttra sig över en ansökan om lov i två olika situationer. För det första i det fall den ansökta åtgärden innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. För det andra i det fall åtgärden ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, åtgärden inte är reglerad i områdesbestämmelser och åtgärden inte är en sådan åtgärd som avses 9 kap. 31 a § 1 PBL (dvs. åtgärden utförs i ett område som inte omfattas av en detaljplan och endast innebär att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad, eller att en byggnad ändras genom att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad, taktäckningsmaterial). Se mer om avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser i avsnitt 5.2. Kravet på underrättelse gäller dock inte om det är uppenbart att lov inte kan ges.

Kravet på underrättelse har haft en liknande utformning sedan ÄPBL:s tillkomst (8 kap. 22 § ÄPBL).

Att kravet på underrättelse i det första fallet endast gäller när en ansökan innebär en avvikelse mot detaljplan eller områdesbestämmelser motiverades i förarbetena till ÄPBL med att även om sakägarna i princip ska underrättas om och få tillfälle att yttra sig över alla ansökningar om lov fick inte handläggningen av ärenden om lov bli alltför tungrodd och resurskrävande. I de fall då en åtgärd stämmer överens med detaljplan eller områdesbestämmelser ansågs sakägarna och andra intressenter ha haft tillfälle att tillvarata sina intressen vid planens eller bestämmelsernas tillkomst varför underrättelse bedömdes kunna undvaras.¹⁰

Då en detaljplan ofta uttömmande reglerar den tillåtna markanvändningen är de frågor som byggnadsnämnden har att pröva, vid en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan som inte strider mot planen, väsentligt färre än vad som annars är fallet, då merparten av de frågor som berör andra intressen, bl.a. grannarnas intressen, redan är prövade genom detaljplanen. Att grannarna måste vara beredda på att tåla varje åtgärd som är förenlig med detaljplanen har också uttryckts som motivet till att någon underrättelseskyldighet inte föreligger vid en ansökan som är förenlig med detaljplanen.¹¹ Av naturliga skäl kan emellertid grannar m.fl. inte förutsättas tåla åtgärder som avviker från detaljplanen varför en sådan åtgärd medför ett krav på att de ska underrättas om ansökan och ges tillfälle att yttra sig över den. Jämför även den begränsning av rätten att klaga som gäller för frågor som redan är avgjorda genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked (13 kap. 2 § första stycket 8 PBL) och beskrivningen av denna begränsning i avsnitt 6.11.6.

I fråga om åtgärder i ett område som omfattas av områdesbestämmelser gäller kravet på underrättelse såväl om åtgärden avviker från bestämmelserna som om den över huvud taget inte är reglerad. Beroende på åtgärd kan prövningen i ett område som omfattas av områdesbestämmelser motsvara en ansökan om lov helt utanför detaljplan och områdesbestämmelser. Detta då omfattningen av regleringen i områdesbestämmelser, till skillnad från i en detaljplan, kan vara mycket begränsad och det kan vara flera frågor som inte har reglerats. Det kan uttryckas som att grannar m.fl. genom att granska områdes-

¹⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 732.

¹¹ Se prop. 2014/15:122 s. 56 f.

bestämmelserna endast kan förutse beslut om sådana åtgärder som faktiskt är reglerade i områdesbestämmelserna. Detta har motiverat att det föreligger en skyldighet för nämnden att underrätta grannar m.fl. när åtgärden i sig inte regleras av områdesbestämmelserna.¹²

Att någon underrättelseskyldighet inte heller föreligger vid kompletteringsåtgärder och förändringar av en byggnads yttre utseende i ett område som inte omfattas av en detaljplan (9 kap. 31 a § 1 PBL) har motiverats med att sådana åtgärder normalt har så begränsad omgivningspåverkan att grannar och andra sakägare inte berörs.¹³

För åtgärder i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser gäller i princip alltid underrättelseskyldigheten. Det enda undantaget från skyldigheten är generellt och innebär att underrättelse, oavsett situation, inte behöver ske om det är uppenbart att lov inte kan ges. Undantaget tillkom i samband med att PBL ersatte ÄPBL. Av förarbetena¹⁴ framgår att ändringen, jämfört med ÄPBL, endast var språklig. Motsvarande bestämmelse i ÄPBL (8 kap. 22 §) var dock inte utformad som ett undantag. I stället föreskrevs generellt att underrättelseskyldigheten endast gällde ”innan lov lämnas”. Oavsett utformning får dock innebörden av båda bestämmelserna anses vara att krav på kommunikering inte finns om lov inte ska ges. Kravet på att det ska vara *uppenbart* att lov inte kan ges torde dock innebära att i många av de fall där ett beslut att neka ett lov överklagas och överinstansen inte delar byggnadsnämndens skäl till avslag bör ansökan redan vara kommunicerad varför återförvisning och ytterligare tidsutdräkt inte nödvändigtvis blir aktuellt.

Bestämmelsen i 9 kap. 25 § PBL tillämpas i stället för bestämmelsen om kommunikering i 25 § förvaltningslagen då förvaltningslagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning, dvs. att förvaltningslagen inte gäller om en annan lag eller förordning innehåller någon avvikande bestämmelse (4 § FL).¹⁵ Bestämmelsen i 9 kap. 25 § PBL kan därmed sägas uttömmande reglera kravet på byggnadsnämnden att underrätta andra intressenter än sökanden och fastighetsägaren. Att 9 kap. 25 § PBL ställer krav på att en ansökan ska kommuniceras i de två ovan nämnda situationerna bör emellertid inte innebära att byggnadsnämnden skulle vara förhindrad från att, inom ramen för sin utredningsskyldighet som förvaltningsmyndighet (jfr 23 § FL)

¹² Se prop. 2014/15:122 s. 56 f.

¹³ Se prop. 1985/86:1 s. 732.

¹⁴ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 472.

¹⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 279 f., även prop. 1985/86:1 s. 730 f.

vid behov och beroende på ansökt åtgärd, höra grannar och andra intressenter även vid prövningen av en ansökan om lov som inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Flera utredningar har sett över bestämmelserna i 9 kap. 25 § PBL. I första hand har det då handlat om frågan om vilka som ska vara adressater för byggnadsnämndens underrättelse. Det har dock också framkommit synpunkter på att de situationer i vilka underrättelseskyldighet råder är onödigt långtgående och att olika begränsningar bör kunna göras, bl.a. vid sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) på motsvarande sätt som i 25 § tredje stycket förvaltningslagen. Våra överväganden avseende denna bestämmelse framgår av avsnitt 7.19.7.

Underrättelse vid ändrad ansökan

Författningstexten innehåller inte någon reglering om förfarande när en ansökan ändras efter det att den har getts in till byggnadsnämnden. Det är således i dessa situationer oklart huruvida byggnadsnämnden då behöver underrätta om ansökan på nytt enligt 9 kap. 25 § PBL eller om det vid denna situation i stället är de allmänna bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen som gäller för underrättelse om ändringen.

I praxis har det faktum att ändringssituationen inte är författningsreglerad i PBL resulterat i tolkningen att berörda behöver höras på nytt om ansökan ändras på ett sätt som är av betydelse för deras inställning.¹⁶ Vidare har bedömts att den överprövande instansen inte kan pröva en talan där sökande efter överklagandet önskar ändra den åtgärd som avses i lovansökan. Den överprövande instansen behöver i stället utgå ifrån sökandens önskemål så som det såg ut i den ansökan som låg till grund för det överklagade beslutet.¹⁷

På samma sätt framgår av praxis att det faktum att ändringssituationen är oreglerad innebär att det normalt krävs ett nytt beslut om bygglov om det under den byggprocessen som följer efter det att lovbeslutet getts uppstår sådana behov av ändringar och anpassningar av byggnationen som påverkar de uppgifter som har redovisats i bygglovshandlingarna (se avsnitt 6.7).

¹⁶ Se t.ex. RÅ 2009 not. 14 och MÖD:s dom den 12 december 2017 i mål nr P 2603-17.

¹⁷ Jfr MÖD:s dom den 23 september 2015 i mål nr P 10330-14.

Under utredningstiden har flera kommuner vittnat om den problematik som avsaknaden av en reglering av ändringssituationen medför ihop med övriga handläggningsbestämmelser. Sammantaget blir vår bild att nuvarande regelverk i denna fråga leder till en splittrad och ofta onödigt byråkratisk hantering av ändringar och en handläggningsprocess som inte ligger i linje med ambitionen att göra lovprocessen smidigare. Nuvarande tolkning motverkar också byggnadsnämndens möjlighet att fullgöra sitt utredningsansvar, i vilket innefattas att bistå den sökande med t.ex. förslag på alternativ placering och utformning etc.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.19.12.

6.5.2 Vilka ska underrättas om och ges tillfälle att yttra sig över en lovansökan?

Enligt lagtextens ordalydelse ska en underrättelse om en ansökan ske till dem som avses i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 PBL. Detta innebär att underrättelse ska ske till de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs (5 kap. 11 § första stycket 2 PBL) samt de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet, eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen (5 kap. 11 § första stycket 3 PBL). Enligt 5 kap. 11 § första stycket 2 ska de som anges som sakägare alltid underrättas, medan hyresgäster, bostadsrättshavare och boende, som räknas upp i samma punkt, endast ska underrättas om de berörs. I 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL är det detaljplanen som de som kommunen ska samråda med ska vara berörda av. Eftersom 9 kap. 25 § PBL handlar om ansökningar om förhandsbesked och lov får bestämmelsen förstås så att det är åtgärder som omfattas av sådana ansökningar som hyresgäster, bostadsrättshavare och boende ska vara berörda av för att underrättelseskyldighet ska föreligga.

Nedan beskriver vi underrättelseskyldigheten avseende respektive grupp samt redogör för de utmaningar som finns kopplade till respektive skyldighet.

Underrättelse till kända sakägare

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked gäller för det första de s.k. kända sakägarna. Dessa ska alltid underrättas – oavsett om de är berörda av åtgärden eller inte. Termen sakägare är inte definierad i lagen.

Avsaknaden av legaldefinition och det faktum att termen inte används på ett enhetligt sätt i PBL har lett till svårigheter i tillämpningen av bl.a. nuvarande 9 kap. 25 § PBL.¹⁸ Närmare om vad som framgår av förarbeten och praxis beskrivs i anslutning till våra överväganden och förslag i avsnitt 7.19.8.

Underrättelse till kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om en ny ansökan gäller för det andra kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs.

Av förarbetena till 9 kap. 25 § PBL¹⁹ framgår att kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av ett samråd, en ansökan eller ett beslut hamnar utanför sakägarbegreppet (se ovan för beskrivning av sakägarbegreppet). Denna tolkning överensstämmer också delvis med praxis.²⁰

Det får också anses vara därför som bostadsrättshavare, hyresgäster och boende har angetts särskilt i de bestämmelser i PBL där de ska omfattas av samråd eller få en underrättelse, såsom i exempelvis 9 kap. 25 § PBL genom hänvisningen till 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL.

Underrättelse till känd hyresgästorganisation

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om en ny ansökan gäller för det tredje de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen.

På samma sätt som gäller för bostadsrättshavare, hyresgäster och boende bedöms hyresgästorganisation inte ingå i sakägarbegreppet.

¹⁸ Se NJA 2017 s. 3.

¹⁹ Se prop. 1985/86:1 Bilagedelen s. 268 och 299 f.

²⁰ Jfr t.ex. MÖD:s dom den 12 november 2013 i mål nr P 4489-13.

Det är därför som dessa organisationer har angetts särskilt i exempelvis 9 kap. 25 § PBL, genom hänvisningen till 5 kap. 11 § första stycket 3 PBL.

Anledningen till att dessa hyresgästorganisationer ska ingå i den krets som omfattas av samråd enligt 5 kap. 25 § första stycket 2 ÄPBL (numera 5 kap. 11 § första stycket 3 PBL) anges i förarbetena vara att ”en sådan sammanslutning har ett väsentligt intresse av förslaget till detaljplan”²¹ och att hyresgästernas organisationer bör ha samma ställning som sakägarna för att garantera de boende möjligheter till god information. Vidare anges att en sådan reglering därigenom betonar betydelsen av den samlade uppfattningen bland berörda boende. Det är dock inte fråga om att ta ifrån den enskilda hyresgästen rätten att framföra synpunkter vare sig hon eller han är ansluten till en hyresgästorganisation eller inte.²² Skälen för varför underrättelse ska ske med hyresgästorganisationer motiveras enbart utifrån bestämmelsen i 5 kap. PBL om tillfälle till samråd och kallelse till utställning av planförslag. Varför hyresgästorganisationer även bör underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked framgår inte av förarbetena, men vi utgår ifrån att det även i dessa ärenden borde handla om att garantera de boende möjlighet till god information.

Under vårt utredningsarbete har kravet på underrättelse till hyresgästorganisation ifrågasatts. Detta mot bakgrund av att krav på underrättelse också finns till hyresgäst och boende. Samtidigt har det framförts att skäl saknas för att bara underrätta hyresgästorganisation när det också finns andra organisationer som kan informera de boende, såsom exempelvis Villaägarna eller Fastighetsägarna. Se vår bedömning avseende denna fråga i avsnitt 7.19.8.

Underrättelse till myndigheter

Byggnadsnämnden har ingen lagreglerad skyldighet att underrätta andra myndigheter som har ett väsentligt intresse av en ansökan om lov (jfr 5 kap. 11 § första stycket 4 PBL) utan underrättelse till sådana myndigheter behöver endast ske om myndigheten bedöms vara sakägare enligt 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL. Även om byggnadsnämnden inte har en sådan underrättelseskyldighet kan byggnadsnämndens utredningsansvar ändå innebära att kontakt behöver tas med sådana myndigheter (jfr 6, 8, 23 och 26 §§ FL).

²¹ Se prop. 1985/86:1 s. 610.

²² Se prop. 1985/86:1 s. 80.

Av förarbetena till ÄPBL²³ framgår att lagstiftaren också utgick ifrån att sådan underrättelse vid behov ändå skulle ske.

Skyddsområden

S.k. skyddsområden i översiktsplanen kan avse att skydda fortsatt drift av en miljöstörande anläggning eller en viktig allmän anläggning, t.ex. en vattentäkt. Bebyggelse med avloppsutsläpp måste här av hygieniska skäl kunna avvisas. Riktlinjer till skydd för sådana samhällsintressen får anses ha en avgörande inverkan på möjligheterna att bygga eller göra andra ingrepp i miljön. Här anser jag därför att enskilda intressen av att t.ex. få bygga hus som regel måste vika, eller att projektet i vart fall måste ges ett sådant tekniskt utförande som lokaliseringen kräver.

Ett annat skyddsområde kan vara utlagt kring en anläggning som tjänar ett väsentligt statligt samhällsintresse, t.ex. en militär anläggning, ett kärnkraftverk eller en högspänningsledning. Översiktsplanens riktlinjer utgör i sådana fall ofta en upplysning om restriktioner som redan gäller enligt annan lagstiftning. Avsikten är att värna om den enskildes säkerhet och hälsa. Sådana riktlinjer i översiktsplan måste givetvis – för den enskildes bästa – få avgörande betydelse så länge anläggningen i fråga är i drift. Men jag vill även här stryka under behovet av en realprövning i varje enskilt fall. Uppförande av ett fritidshus i närheten av en militär anläggning kan många gånger, liksom hittills skett, tillåtas om anläggningens funktion inte störs nämnvärt. Jag förutsätter att byggnadsnämnden samråder med militära myndigheter i dessa ärenden.

Att bygga hus för enskilt ändamål inom skyddsområden för kärnkraftverk, högspänningsledningar etc. kan emellertid inte komma i fråga. Samma rigorösa skydd har t.ex. fornminnen.

Ett antal myndigheter har under utredningsarbetet beskrivit vilka risker avsaknaden av en lagstadgad skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta myndigheter som har ett väsentligt intresse av en ansökan om lov kan leda till. Försvarsmakten har exempelvis framfört följande.

Försvarsmakten ska enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ange riksintressen för totalförsvaret samt områden av betydelse för totalförsvarets militära del (3 kap 9 § miljöbalken). Mark- och vattenområden som utgör riksintresse för totalförsvaret ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada dess värden. Bestämmelserna om riksintresse och områden av betydelse för totalförsvaret ska tillämpas av beslutsmyndigheter i mål och ärenden enligt miljöbalken, vid fysisk planering enligt PBL och vid tillståndsprövning enligt andra författningar.

Försvarsmaktens riksintressen utgörs bland annat av skjut- och övningsfält, flygplatser, sjöövningssområden, tekniska system och anläggningar. Dessa utgör en förutsättning för att uppnå den av riksdag och regering beslutade förmågan och utgör därför en grundläggande produktions-

²³ Se prop. 1985/86:1 s. 718 f.

resurs för Försvarsmaktens samtliga förband. Områden som utgör riksintressen för totalförsvarets militära del är områden som bedöms ha nationellt viktiga värde och kvalitéer för att skydda Sverige. Dessa områden bör därmed så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada dess värden.

Områden som berörs av omgivningspåverkan från ett av Försvarsmakten utpekade riksintresseområde redovisas som ett påverkansområde. Ett påverkansområde är ett område inom vilket åtgärder som exempelvis ny bostadsbebyggelse kan påverkas av, eller som i sin tur kan påverka, verksamhet inom riksintresseområdet. Hur stora påverkansområden som redovisas runt till exempel skjutfält eller flygplatser varierar beroende på den verksamhet som bedrivs.

Inom påverkansområden måste Försvarsmakten kunna säkerställa att ny bebyggelse eller andra åtgärder inte innebär risk för påtaglig skada på ett riksintresse eller påtagligt motverkar totalförsvarets intressen. Vilka åtgärder inom påverkansområden som kan innebära en risk för påtaglig skada på riksintresset eller som anses motverka totalförsvarets intressen kan inte i detalj anges på förhand, utan risken får bedömas i varje enskilt fall. Exempelvis kan meddelade bygglov för bostäder innebära inskränkningar i Försvarsmaktens möjligheter att bedriva verksamhet, eftersom miljöbalken och PBL medför krav på att Försvarsmaktens verksamhet inte får innebära olägenheter för kringboende i form av buller. Ju fler bostadshus som etableras i närheten av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvaret, desto större är risken att Försvarsmaktens möjligheter att bedriva verksamhet måste inskränkas. Ett annat exempel på åtgärder inom påverkansområden som kan innebära inskränkningar i Försvarsmaktens möjligheter att bedriva verksamhet är etablering av höga byggnader inom områden där Försvarsmakten bedriver flygning på låg höjd.

För att beslutsmyndigheten ska kunna fatta väl avvägda beslut om och hur ärenden som rör åtgärder inom ett påverkansområde påverkar ett riksintresse eller ett område av betydelse för totalförsvarets intressen måste Försvarsmakten få möjlighet att yttra sig under handläggningen av ärendet. I de flesta fall remitteras dessa ärenden till Försvarsmakten innan beslut fattas. Det förekommer dock att beslut fattas utan att Försvarsmakten får tillfälle att yttra sig. Om Försvarsmakten inte får kännedom om åtgärder som utförs inom påverkansområden innebär det att Försvarsmakten inte har möjlighet att hävda militära intressen och upprätthålla riksintressets värde för att skydda Sverige. Det kan innebära skada på det utpekade riksintresset och att Försvarsmaktens möjligheter att bedriva verksamhet begränsas. Att plan- och lovprocesser hanteras olika av olika beslutsmyndigheter i olika kommuner innebär dessutom en osäkerhetsfaktor vid bedömningen av Försvarsmaktens produktionsförutsättningar.²⁴

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.19.10.

²⁴ Skrivelse från experten Johanna Alterman, Försvarsmakten, den 18 september 2020.

6.5.3 Hur ska underrättelsen ske?

Bestämmelserna om underrättelseskyldighet säger inte något om formerna för underrättelsen förutom i de fall ett stort antal personer ska underrättas. Bestämmelserna säger inte heller något om vilka handlingar som byggnadsnämnden ska kommunicera eller hur lång tid som de som underrättas ska få på sig för att yttra sig. I många kommuner torde byggnadsnämnden av praktiska skäl enbart kommunicera de ansökningshandlingar som har störst betydelse för grannarna, men inte blanketter eller andra handlingar som kan antas sakna relevans för dessa.

I Lagrådsremissen inför antagandet av ÄPBL föreslogs att underrättelsen skulle skickas till sakägarna med rekommenderat brev eller på annat sätt som kunde styrkas, men att det för de boende på en viss fastighet fick ske genom anslag inom fastigheten på lämpligt sätt.²⁵ På Lagrådets förslag slopades dock kravet på rekommenderat brev och en möjlighet infördes till kungörelse för det fall ett stort antal personer skulle underrättas.²⁶

Regeringen har i praxis godtagit att byggnadsnämnden vid ett samrådsmöte underrättat sakägarna genom att beskriva den sökta åtgärden och gett sakägarna möjlighet att framföra sina synpunkter muntligen.²⁷

Enligt gällande lydelse i 9 kap. 25 § PBL ska byggnadsnämnden *underrätta och ge tillfälle att yttra sig*. Det får förstås som att det räcker med att underrättelsen skickas med vanligt brev. Byggnadsnämnden bör dock på något sätt dokumentera att underrättelsen har skickats.²⁸ Om nämnden får kännedom om att underrättelsen inte har nått den som söks har nämnden ansetts vara skyldig att vidta ytterligare åtgärder för att uppfylla sin underrättelseskyldighet.²⁹ Vidare anges uttryckligen att det är *byggnadsnämnden* som ska stå för underrättandet. Det innebär att det inte är tillräckligt att t.ex. sökanden inhämtar yttranden från närboende, även om inget hindrar att så sker för att t.ex. redan i ansökan bemöta eventuella invändningar eller anpassa den ansökta åtgärden utifrån dessa.³⁰

²⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 154.

²⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 730 f.

²⁷ Se regeringens beslut den 3 december 1998, In 98/1759/PL.

²⁸ Se MÖD:s dom den 12 december 2012 i mål nr P 7952-12.

²⁹ Se MÖD:s dom den 17 januari 2013 i mål nr P 4868-12.

³⁰ Se MÖD:s dom den 26 september 2013 i mål nr P 3247-13; jfr även JO 1989/90:1 s. 338.

Om ett stort antal personer ska underrättas får byggnadsnämnden, i stället för att skicka en underrättelse till var och en, kungöra meddelandet genom att anslå det på kommunens anslagstavla och föra in det i en ortstidning eller sprida ett informationsblad om kungörelsen till de boende som är berörda, om det stora antalet mottagare av meddelandet är boende (9 kap. 25 § andra stycket PBL). Detta förfarande är detsamma som gäller vid meddelande av ett stort antal personer under processen med att ta fram en detaljplan enligt 5 kap. 35 § första stycket 2 PBL.

Bestämmelsen i 9 kap. 25 § PBL innehåller inga närmare krav på kungörelsens innehåll och i förarbetena anges endast att kungörelsen bör innehålla en kortfattad upplysning om den sökta åtgärden, en uppgift om var ansökningshandlingarna finns tillgängliga samt när och till vem eventuella yttranden ska lämnas in.³¹ Det har dock framförts att då underrättelseskyldigheten motiverats av att den sökta åtgärden avviker från plan bör underrättelsen, oavsett i vilken form den skickas även innehålla en upplysning om i vilket eller vilka avseenden den sökta åtgärden avviker från detaljplanen.³²

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på formen för underrättelsen. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i denna fråga.

6.5.4 Kommunikering med sökanden och fastighetsägaren

I 9 kap. 26 § PBL finns ett krav på kommunikering med sökanden och fastighetsägaren. Enligt bestämmelsen, får en fråga om lov eller förhandsbesked inte avgöras utan att sökanden och fastighetsägaren har underrättats om vad andra har tillfört ärendet och fått tillfälle att yttra sig över det. Kravet gäller dock inte om en sådan kommunikering är uppenbart onödig.

Att kommunikering ska ske med fastighetsägaren om denne inte är densamme som sökanden motiverades i förarbetena till PBL³³ med att PBL i denna del bör stämma överens med förvaltningslagen som anger att *part* ska få del av det som tillförs ärendet och möjlighet att

³¹ Se prop. 1985/86:1 s. 731.

³² Se Lindberg, Mindre avvikelser från detaljplan – ett nödvändigt men komplicerat undantag i plan- och bygglagen, i FT 2003 s. 89 ff., samt www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/handlaggning/hora_grannar/, hämtad 2021-04-29.

³³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 279 ff.

yttra sig över det (jfr nuvarande 25 § första stycket FL). Fastighetsägaren har, vilket redogörs för nedan, rätt att överklaga beslut om lov och bör anses ha ställning som part i ärendet. Vidare kan det inte anses annat än rimligt att en fastighetsägare får kännedom om en ansökan på den egna fastigheten och vilka synpunkter som andra närboende och intressenter har haft på den sökta åtgärden. Att en motsvarande reglering saknades i ÄPBL angavs i förarbetena till PBL vara en stor brist.

Att någon annan än fastighetsägaren är sökande i ett ärende om lov är förhållandevis vanligt. Det kan exempelvis handla om en ansökan om lov för uppförande av en skylt på en butik där ansökan görs av den som tillverkar skylten eller en ansökan om tillbyggnad av en byggnad som görs av en presumtiv köpare av en fastighet. Ibland är det också en arkitekt eller husleverantör som ansöker om lov på fastighetsägarens uppdrag.

Om sökanden uppger sig vara t.ex. hyresgäst eller arrendator, behöver byggnadsnämnden inte utreda detta förhållande, men däremot måste nämnden – för att underrättelseskyldigheten ska kunna fungera – alltså ta reda på vem som är lagfaren ägare till fastigheten.³⁴

Det ska i sammanhanget dock noteras att fastighetsägarens samtycke till en ansökt åtgärd och sökandens civilrättsliga rätt att få vidta en åtgärd på en viss fastighet inte är något som beaktas vid en lovprövning enligt PBL (9 kap. 30–31 a §§ PBL).³⁵

Under utredningstiden har det framkommit uppgifter om att det råder osäkerhet bland handläggare hos byggnadsnämnderna om hur bestämmelsen ska tillämpas, exempelvis om vad som behöver kommuniceras med fastighetsägaren. En oklarhet anges vara om byggnadsnämnden behöver kommunicera utkast till tjänsteskrivelse innan ett ärende behandlas av nämnden.

Se våra överväganden i avsnitt 7.19.11.

6.5.5 Underrättelse avseende anmälningspliktig åtgärd

För åtgärder som endast omfattas av krav på anmälan till byggnadsnämnden finns det inte något specifikt krav på kommunikering med närboende m.fl. i PBL. Dessa ärenden ska i stället kommuniceras

³⁴ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 26 §.

³⁵ Jfr RÅ 2006 not. 6.

som andra förvaltningsärenden i enlighet med 25 § förvaltningslagen. Det innebär att byggnadsnämnden, innan beslut om startbesked fattas, ska underrätta den som är *part* om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

Det finns vare sig i den nu gällande förvaltningslagen eller i 1971 eller 1986 års förvaltningslag någon definition av vad som avses med uttrycket *part*. I den tidigare lagstiftningen användes uttrycket ”sökande, klagande eller annan *part*”. Sökande är den som hos en myndighet ansöker om en offentligrättsligt reglerad åtgärd. Det kan exempelvis röra sig om en ekonomisk förmån eller ett tillstånd. En klagande är den som överklagar ett förvaltningsbeslut. Det kan t.ex. vara en sökande som fått avslag på sin ansökan eller någon som påverkas av ett ingripande och vill att beslutet ska upphävas eller ändras. Med uttrycket *annan part* avsågs bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed har ställning som s.k. förklarande *part*. Den som i någon annan egenskap har ett intresse i saken anses normalt sett inte som *part* i första instans, dvs. beslutsmyndigheten. Skulle dennes intresse i saken vara sådant att han eller hon anses ha rätt att överklaga myndighetens beslut, kan personen i fråga dock bli *part* i högre instans. Intressenten uppträder då som klagande i det ärende eller mål i en högre instans som inleds genom överklagandet. En förutsättning för att någon ska anses som *part* i första instans är dock att denne bedöms ha ett sådant intresse i saken som ger en rätt att överklaga det kommande beslutet, dvs. att personen i fråga är saklegitimerad.³⁶

Av 13 kap. 15 § PBL framgår att det endast är anmälaren i ärendet som får överklaga ett beslut om startbesked (se avsnitt 6.11.5).

Byggnadsnämnden är inte skyldig att behandla någon tredje man som *part*, om det inte av utredningsmaterialet eller omständigheterna i övrigt framgår att personen bör behandlas på sådant sätt. Nämnden ska således inte behöva göra efterforskningar för att ta reda på om det finns eventuella okända intressenter i ärendet.

Om en *part* har ombud ska kommunikation normalt ske med ombudet. Kommunikationsplikten är alltså uppfylld utan att utredningsmaterialet tillställs parten själv. En annan sak är att det från service-synpunkt ibland kan vara lämpligt att också kommunicera material

³⁶ Lundmark, Säfstén, Förvaltningslagen En kommentar, JUNO (Version 1), kommentaren till 25 §.

med parten personligen. Finns ett ombud kan dock inte kommunikation ske enbart med parten.

Kommunikationskravet har betydelse inte minst när en myndighet får muntliga upplysningar i ett ärende. Förvaltningslagen skiljer inte mellan skriftligt och muntligt utredningsmaterial när det gäller kommunikationsplikten. Byggnadsnämnden har samma skyldighet att kommunicera materialet med den som är part oavsett vilken form det har. Det gäller även en upplysning som nämnden får t.ex. vid telefonsamtal. Rör det sig om en uppgift av betydelse, får beslut enligt huvudregeln inte fattas utan att parten har underrättats om den och lämnats tillfälle att yttra sig över materialet.

Kommunikationsplikten är inte undantagslös. Redan i 25 § första styckets första mening förvaltningslagen, dvs. integrerat i huvudregeln, finns ett undantag som gäller fall då kommunikation är uppenbart obehövlig. Regeln syftar till att undvika onödig kommunikation. Regeln ska enligt förarbetena³⁷ tolkas snävt och är tillämplig enbart i sådana fall där behovet av kommunikation, sett objektivt och med beaktande av den enskildes perspektiv, är mindre framträdande eller helt saknas. Det måste alltså stå klart för myndigheten att åtgärden att underrätta och ge parten tillfälle att yttra sig är uppenbart obehövlig i den meningen att den inte kan tillföra något i det aktuella ärendet. Ett exempel som ges i förarbetena är kommunikation av handlingar med den som får fullt bifall i ett ansökningsärende där det inte finns någon motpart.³⁸ Det kan också vara fråga om s.k. förfarandebeslut eller olika åtgärder av mer eller mindre teknisk karaktär som en myndighet vidtar och som ibland utgör beslut. Det kan t.ex. handla om beslut om anstånd, att byta handläggare eller att inhämta ett utlåtande av någon sakkunnig. Andra tänkbara exempel kan vara beslut om remiss eller beslut som avser hantering av bristfälliga framställningar. Det kan i de flesta fall också vara uppenbart obehövt att kommunicera uppgifter som har lämnats av parten själv. Enbart den omständigheten att ärendet rör en sak av ringa värde är dock inte ett tillräckligt skäl för att underlåta kommunikation.³⁹ Vid tvekan om kommunikation har någon uppgift att fylla i ärendet ska kommunikation ske.

³⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 311.

³⁸ Jfr prop. 1985/86:80 s. 67 och prop. 1971:30 Del 2 s. 468 och 470.

³⁹ Jfr prop. 1971:30 Del 2 s. 470.

Av andra stycket i 25 § förvaltningslagen framgår att det är myndigheten som bestämmer hur underrättelse ska ske. Vilket sätt som är lämpligast beror på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. materialets art och omfattning. En viktig omständighet är också om myndigheten behöver något bevis om att parten verkligen nåtts av underrättelsen. Kommunikation kan ske såväl muntligt som skriftligt. I ärenden om anmälningspliktig åtgärd har byggnadsnämnden normalt skriftligt material i ärendet och då är det vanligast att nämnden kommunicerar handlingarna genom att skicka kopior av dessa till parten, t.ex. med e-post eller med vanlig post. Bestämmelsen hindrar dock inte att parten får del av materialet t.ex. vid ett telefonsamtal, i samband med ett besök hos byggnadsnämnden eller vid besiktning som nämnden utför.

Kravet på kommunikation gäller allt material av betydelse för beslutet. Någon skyldighet att höra en part så snart byggnadsnämndens bedömning avviker från partens finns dock inte enligt förvaltningslagen. Det finns således inte något krav på att byggnadsnämnden inbjuder parten att yttra sig över t.ex. ett förslag till beslut. Sådan kommunikation kan dock ibland vara att rekommendera för att undvika att avgörandet annars kan komma att bygga på ett ofullständigt eller missvisande underlag.

Enligt 25 § tredje stycket förvaltningslagen gäller de begränsningar av underrättelseskyligheten som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, vilken innebär bl.a. att formerna för underrättelse begränsas om det är av synnerlig vikt av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse att sekretessbelagd uppgift inte röjs.

Utredningen kan konstatera att byggnadsnämndens underrättelseskylighet i ärenden om anmälningspliktig åtgärd är begränsad till att, innan beslut om startbesked fattas, underrätta anmälaren om sådant material i ärendet som anmälaren inte själv har lämnat in. Eftersom allt material i dessa ärenden normalt kommer från anmälaren innebär det att kommunikering ofta inte behövs.

Att underrättelseskyligheten i dessa ärenden, liksom möjligheten att överklaga startbesked, inte omfattar grannar eller andra saksägare på sätt som sker vid ansökan om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap. 25 § PBL har i praxis i vissa fall bedömts strida mot Europakonventionen.⁴⁰

⁴⁰ Se MÖD:s dom den 21 juli 2016 i mål nr P 1451-16.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.21.5. Se mer om rätten att överklaga startbesked i avsnitt 6.11.5.

6.5.6 Konsekvensen av utebliven underrättelse

Avgränsningen av vilka som ska få en underrättelse kan självklart vara komplicerad och det förekommer att byggnadsnämnder inte underrättar samtliga som ska underrättas. Även en felaktig bedömning av att en åtgärd inte innefattar någon avvikelse från detaljplan kan medföra att den som rätteligen skulle ha fått en underrättelse inte får det.

Om byggnadsnämnden inte fullgör sin underrättelseskyldighet enligt 9 kap. 25 och 26 §§ PBL för en ansökan eller enligt 25 § förvaltningslagen för en anmälan får det till följd att beslutet i ärendet inte anses ha tillkommit i laga ordning. Efter överklagande kan det då, beroende på omständigheterna, bli aktuellt för en högre instans att upphäva beslutet och återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten för ny behandling. Av praxis framgår att underlåtelse att på ett korrekt sätt bereda en viss känd sakägare tillfälle att yttra sig över en inlämnad bygglovsansökan har ansetts utgöra ett sådant allvarligt fel som föranleder ovillkorlig återförvisning (jfr principerna i 50 kap. 26 och 28 §§ och 59 kap. 1 § första stycket 2 RB).⁴¹

6.6 Handläggningstid

6.6.1 Ärenden om lov och förhandsbesked

Av 9 kap. 27 § PBL framgår att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt. Nämnden ska meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från den dag ansökan kom in till nämnden, eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ. Om nämnden inom tre veckor från den dag ansökan kom in till nämnden eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ, har

⁴¹ Se MÖD:s domar den 8 juni 2012 i mål nr P 1606-12, den 18 september 2012 i mål nr P 3765-12, den 26 september 2013 i mål nr P 3247-13, den 21 november 2013 i mål nr P 7444-13, den 11 februari 2015 i mål nr P 10418-14, den 17 mars 2016 i mål nr P 9993-15 och den 13 juni 2019 i mål nr P 11904-18.

förelagt sökanden att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen för handläggningen från den dag då bristen avhjälpes. Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet får byggnadsnämnden förlänga tidsfristen för handläggningen en gång med högst tio veckor.

Bestämmelser om handläggningstid för prövning av lov och förhandsbesked infördes i samband med att PBL ersatte ÄPBL. Ett överskridande av tidsfristen var till en början inte förenat med några konsekvenser i PBL. Sådana konsekvenser genom bestämmelser om avgiftsreduktion infördes först från den 1 januari 2019. Syftet med avgiftsreduktionen vid överskridande av tidsfristen var, enligt förarbetena, att skapa incitament för kommunerna att följa de tidsfrister som gäller för beslut.⁴²

Avgiftsreduktionen innebär att avgiften för handläggningen av ett ärende om förhandsbesked eller lov ska reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som tidsfristen överskrids (12 kap. 8 a § PBL). Om tidsfristen överskrids med mer än fem veckor, kan nämnden inte längre ta betalt för handläggningen i ärendet. Hur tidsfristen ska beräknas är således av stor vikt.

Att nämnden skriftligen ska informera sökanden dels om när ansökan kommer in, dels om tidsfristen börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, framgår av 9 kap. 27 a § PBL. Av samma bestämmelse framgår också att byggnadsnämnden ska lämna information om skälen för förlängningen.

Avseende byggnadsnämndens möjlighet att förlänga tidsfristen framgår av förarbetena att detta kan göras exempelvis om nämnden har gett sökanden anstånd med att komma in med ytterligare underlag och detta inte kommer in vid den tidpunkt som nämnden bestämt. En förlängning kan också bli aktuell om tidpunkten för att komma in med underlaget infaller efter den ursprungliga tioveckorsfristen. Vidare kan en förlängning aktualiseras för att nämnden ska kunna beakta remissvar från instanser som inte tillhör den kommunala förvaltningen, utföra en inventering av kulturvärden eller göra ett platsbesök som inte kunnat genomföras tidigare på grund av svåra väderförhållanden. När fristen riskerar att överskridas av skäl som ligger utanför kommunens kontroll, t.ex. att remisstiden blir för kort för remissinstanser som inte tillhör den kommunala förvaltningen såsom ett länsmuseum eller Försvarsmakten, är det viktigt för att säkerställa

⁴² Se prop. 2017/18:210 s. 1.

kvaliteten i dessa ärenden att handläggningstiden kan förlängas. Sådan som regeringen bedömde inte bör utgöra skäl för en förlängning av tidsfristen är den politiska behandlingen av ett ärende i byggnadsnämnden, dvs. nämndens sammanträdesplanering.⁴³

Ett beslut att förlänga handläggningstiden kan inte överklagas (se 13 kap. 2 § första stycket 5 PBL). JO har i ett antal beslut kritiserat byggnadsnämnd för dess skäl att förlänga tidsfristen. Skäl som JO menar inte är godtagbara är att nämnden har åberopat hög personalomsättning och generationsväxling, hög arbetsbelastning respektive planering av sammanträdesdagar.⁴⁴

Bestämmelserna om handläggningstid gäller även för ett ärende som har återförvisats från överprövande instans till byggnadsnämnden för förnyad handläggning (9 kap. 27 b § PBL). Enligt JO bör ett återförvisat ärende dessutom handläggas med förtur.⁴⁵

Under utredningstiden har synpunkter på bestämmelserna framförts. För det första handlar det om tillämpningsproblem avseende exempelvis vad som är på sökandens initiativ, om sökande kan ändra sin ansökan eller om en ändring ska ses som en helt ny ansökan, om byggnadsnämnden kan avvisa en ansökan utan föregående begäran om komplettering, om byggnadsnämnden genom en begäran om komplettering kan "tvinga" sökande att ändra sin ansökan och vad som menas med att meddela beslut – dvs. är det när beslutet fattas eller när meddelandet om kungörandet sker? Men också att tidsfristerna inte är anpassade till ärendenas komplexitet och svårighetsgrad. Det har också framkommit att behovet av förlängning av handläggningstiden inte sällan har sin bakgrund i att en byggnadsnämnds sammanträdesdatum behöver inväntas, dvs. precis ett sådant skäl som inte ansetts godtagbart. Vidare har framförts att det vore rimligt att även de överprövande instanserna borde ha en författningsreglerad handläggningstid om avsikten är att verkligen skynda på processerna. Se vår bedömning i avsnitt 7.19.13-15.

⁴³ Se prop. 2017/18:210 s. 18 och 26.

⁴⁴ Se JO:s beslut den 26 mars 2013, dnr 1815-2012, den 22 oktober 2012, dnr 4086-2011 och den 19 februari 2020, dnr 1048-2020.

⁴⁵ Se JO 2016/17 s. 354.

6.6.2 Anstånd med anledning av avvaktan på annat beslut

I två situationer får byggnadsnämnden besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän annat ärende avgjorts, dvs. fatta ett s.k. anståndsbeslut (9 kap. 28 § PBL). Den första situationen avser när ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd. Den andra situationen avser när ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Byggnadsnämndens anståndsbeslut får överklagas (13 kap. 3 § PBL).

Sedan bestämmelsen infördes 1987 i samband med att ÄBPL trädde i kraft har den endast ändrats språkligt.⁴⁶

Av förarbetena framgår att ändring av ett förhandsbesked inte är tillåten under beskedets giltighetstid.⁴⁷ Det innebär att en ansökan om lov inte kan vilandeförklaras med stöd av 9 kap. 28 § PBL om positivt förhandsbesked har lämnats och ansökan om bygglov görs inom två år från dagen för beslutet om förhandsbesked.

Expropriationstillstånd

Om ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd får byggnadsnämnden besluta att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän frågan om expropriationstillstånd har avgjorts (9 kap. 28 § PBL).

Ett beslut om anstånd med anledning av en ansökan om tillstånd att expropriera kan meddelas även om annan än kommunen har ansökt om expropriationen.

Bestämmelsen ger inte byggnadsnämnden möjlighet att låta ärendet om lov eller förhandsbesked vila ända till dess att en eventuell expropriation är fullbordad. Det kan ju dröja länge innan t.ex. ersättningsfrågan är avgjord. Beslut i ärendet om lov eller förhandsbesked ska i stället fattas snarast möjligt efter det att ansökan om tillstånd till expropriation slutligt har avgjorts.⁴⁸

⁴⁶ Jfr 8 kap. 23 § ÄPBL.

⁴⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 382 f.

⁴⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 734.

Om ett bygglov för en åtgärd tidigare har vägrats på grund av att ett tillstånd till expropriation har getts och det tillståndet har upphört att gälla, får en ny ansökan om bygglov till åtgärden dock inte avslås på grund av ett nytt expropriationstillstånd förrän tio år har förflutit från den dag då det första expropriationstillståndet gavs (9 kap. 29 § PBL). Byggnadsnämnden kan således inte upprepade gånger vägra lov till åtgärder på grund av att kommunen eller någon annan tidigare har fått tillstånd till expropriation som inte utnyttjats. Däremot har byggnadsnämnden i en sådan situation naturligtvis fortfarande en möjlighet att vilandeförklara ansökan om lov på en annan grund, t.ex. för att ett arbete att ändra en detaljplan har påbörjats.

Planarbete

Om ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, får byggnadsnämnden, i enlighet med 9 kap. 28 § PBL, besluta att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän planarbetet har avslutats. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningen om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Av förarbetena⁴⁹ till bestämmelsen framgår att det inte har varit möjligt att entydigt uttala vad som ska förstås med *att påbörja ett planarbete*. Av föreslagna övergångsbestämmelser i senare propositioner bl.a. i propositionen *Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen* tydliggörs dock att frågan om ett ärende om detaljplan har påbörjats utgår från om handläggningen av detaljplaneärendet har påbörjats.⁵⁰ Slutsatsen är att ett positivt planbesked enligt 5 kap. 5 § PBL får anses innebära att en planläggning har påbörjats.⁵¹ Oftast finns det också protokollförda beslut som visar att frågan har väckts, men om sådana inte finns bör det krävas att kommunen kan peka på någon konkret åtgärd som har vidtagits av något kommunalt organ i form av utredningar, förslag till program

⁴⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 734.

⁵⁰ Jfr prop. 2013/14:128 s. 68.

⁵¹ Jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 440.

eller liknande. Det finns inte något hinder mot att beslut om att påbörja planläggning fattas vid samma tillfälle som beslutet om anstånd.⁵²

Andra parallella processer

Uppräkningen av i vilka situationer byggnadsnämnden kan vilande-förklara en ansökan om lov enligt 9 kap. 28 § PBL är uttömmande. Det innebär att byggnadsnämnden inte har möjlighet att besluta om anstånd i andra situationer. Samtidigt finns andra parallella besluts-situationer där det under vårt utredningsarbete framkommit förslag på att anstånd borde kunna beslutas.

En sådan situation är när det område som åtgärden i ansökan om lov ska utföras i omfattas av strandskydd. För att åtgärden om lov ska kunna få utföras krävs då inte bara bygglov utan normalt också strandskyddsdispens. Frågan om strandskyddsdispens prövas dock inte genom bygglovet utan i ett eget ärende efter en ansökan om strandskyddsdispens till kommunen eller länsstyrelsen (jfr 7 kap. 13–18 h §§ MB).

Det finns situationer där den sökande önskar driva olika proces-ser parallellt exempelvis för att vinna tid vid ett eventuellt överkla-gande, men oftast framstår det faktum att dessa tillståndsfrågor inte prövas i ett sammanhang, liksom det faktum att den sökande kan hamna i situationen att bygglov ges samtidigt som strandskyddsdispens nekas, som förvirrande. Även rent processekonomiskt kan ifråga-sättas om det är lämpligt att gå vidare med en prövning av en ansökan om lov så länge som det är oklart om strandskyddsdispens kan ges.

En annan fråga med nära koppling till frågan om lov är processen för fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen. I detta fall finns i PBL en reglering med möjlighet att ge lov för en avvikelse från detaljplan om avvikelsen har godtagits vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildnings-lagen (9 kap. 30 § första stycket 1 b PBL). Det finns också en be-stämmelse som innebär att ett mål om inlösen av ett markområde enligt 6 kap. 14 § PBL ska förklaras vilande om det vid prövningen av målet om inlösen samtidigt pågår ett ärende om fastighetsbildning i överensstämmelse med den detaljplan som gäller för markområdet

⁵² Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 28 §.

(15 kap. 3 § andra stycket PBL). Målet om inlösen ska i sådant fall förklaras vilande till dess att fastighetsbildningsärendet är slutligt avgjort. Det finns dock inte någon möjlighet för byggnadsnämnden att vilandeförklara ett ärende om lov om det för aktuellt område samtidigt pågår ett ärende om fastighetsbildning. För det fall en ansökan om lov avser en åtgärd som är beroende av att exempelvis en tomt först avstyckas kan det framstå som olyckligt att byggnadsnämnden inte har möjlighet att vilandeförklara ärendet om lov till dess frågan om avstyckning är slutligt avgjord i en lantmäteriförrättning.

Se avsnitt 7.19.16-17 för våra överväganden om behovet av reglering av ytterligare situationer i vilka byggnadsnämnden skulle ges möjlighet att vilandeförklara ett ärende om lov eller förhandsbesked i avvaktan på annat beslut.

6.6.3 Anmälningsärenden

På samma sätt som gäller för ansökningar om lov och förhandsbesked ska en anmälan om att vidta en anmälningspliktig åtgärd handläggas skyndsamt (9 kap. 45 § PBL). Nämnden ska meddela sitt beslut om startbesked inom fyra veckor från den dag anmälan kom in till nämnden, eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från anmälaren på hans eller hennes initiativ. Om nämnden inom tre veckor från den dag anmälan kom in till nämnden eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från anmälaren på hans eller hennes initiativ, har förelagt anmälaren att avhjälpa en brist i anmälan, räknas tidsfristen för handläggningen från den dag då bristen avhjälpes. Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får tidsfristen förlängas en gång med högst fyra veckor.

Bestämmelsen i 9 kap. 27 a § PBL om skriftlig information till sökanden i ett ärende om lov eller förhandsbesked gäller också för anmälaren i ett anmälningsärende (9 kap. 46 § PBL).

Även bestämmelsen om handläggningstid för ett ärende som har återförvisats från överprövande instans till byggnadsnämnden för förnyad handläggning gäller för anmälningsärenden (9 kap. 27 b § PBL).

Under utredningstiden har inga specifika synpunkter på bestämmelserna om tidsfrister m.m. för anmälningsärenden inkommit, se ovan under avsnitt 6.6.1 om generella synpunkter på regleringen om tidsfrister. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i denna del av regelverket.

6.7 Beslut

6.7.1 Förhandsbesked

Ett beslut om förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan tillåtas ska innehålla dels en upplysning om att förhandsbeskedet endast gäller om bygglov för åtgärden söks inom två år efter det att beslutet om förhandsbesked fick laga kraft, dels en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas, och slutligen de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara förenligt med de förutsättningar som gäller för den kommande bygglovsprövningen (9 kap. 39 § PBL).

Att förhandsbeskedet ska förses med en upplysning om giltighetstiden, dvs. fram till två år efter det att beslutet om förhandsbesked fick laga kraft är av vikt då den lokaliseringsprövning som gjorts i förhandsbeskedet, under denna tid, är bindande för efterföljande bygglovsprövning och även för överprövande instanser som prövar ett eventuellt överklagande av bygglovet. Att lokaliseringsprövningen gjorts i ett förhandsbesked bör därför också anges i efterföljande bygglovsbeslut.

På samma sätt som gäller för lovbesluten ska förhandsbeskeden innehålla de villkor som behövs.⁵³ För förhandsbesked handlar detta i första hand om de villkor och andra förutsättningar som bör gälla för den kommande lovprövningen. Även om vissa grundläggande förutsättningar, som exempelvis frågor om vatten och avlopp, bör vara klarlagda redan innan ett positivt förhandsbesked lämnas⁵⁴ kan särskilda villkor med krav på utformningen eller utförandet av åtgärden behöva ställas i förhandsbeskedet för att åtgärden ska kunna tillåtas. Kraven kan vara påkallade av kulturhistoriska skäl, med hänsyn till landskapsbilden eller från t.ex. energihushållnings- eller grundläggningssynpunkt. Det kan exempelvis vara fråga om att villkora förhandsbeskedet med att åtgärden av miljö- eller kulturmiljöskäl utformas, placeras eller utförs på ett visst sätt. Det kan också vara fråga om villkor om att en tillfartsväg ska ordnas genom en lantmäteriförrättning eller att byggnader ska ha en viss storlek och placering. Byggnadsnämnden kan dock inte förena ett beslut om förhandsbesked med vilka villkor som helst. Villkoren behöver ha stöd i PBL och också vara tillräckligt preciserade och konkreta. Att endast kräva

⁵³ Jfr prop. 1985/86:1 s. 753.

⁵⁴ Jfr regeringens beslut den 23 maj 1990, BO 90/2928/P, även RÅ 2006 not. 34.

att tillkommande bebyggelse ska placeras och utformas i enlighet med bestämmelserna i PBL är således inte tillräckligt. Lagens krav gäller ändå och en hänvisning till bestämmelserna utgör inte sådant villkor ”som behövs”. Villkoren får inte heller innebära att åtgärden villkoras av resultatet i ett helt annat ärende (exempelvis ett planärende) eller att berörda grannar inte ska ha något att invända.⁵⁵ Det ska vara rättsligt och faktiskt möjligt för den sökande att uppfylla villkoren på egen hand för att villkoren ska få ställas. Byggnadsnämndens kommunikationsskyldighet, enligt 9 kap. 25 § PBL, ska alltså ha fullgjorts innan ett beslut om positivt förhandsbesked meddelas.

Det är dock viktigt att de villkor som behövs framgår av förhandsbeskedet för att det ska vara tydligt vad som har prövats i förhandsbeskedet och vad som återstår att pröva i bygglovet. Om sökanden uppfyller villkoren eller inte får sedan bedömas vid granskning av den ansökan om bygglov som följer på förhandsbeskedet.

Under utredningstiden har inga synpunkter på denna bestämmelse inkommit. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i denna del av regelverket.

6.7.2 Lov

Innehåll i beslutet

Ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov ska innehålla uppgift om dels vilken giltighetstid lovet har, dels om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga, samt slutligen att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap. (9 kap. 40 § första stycket PBL). Beslutet ska också innehålla de villkor och upplysningar som behövs, se närmare beskrivning nedan under rubriken Villkor och upplysningar.

Lovets giltighetstid är beroende av att åtgärden som lovet avser har påbörjats och avslutats inom viss tid (jfr 9 kap. 9, 33, 33 a och 43 §§ PBL), se närmare under avsnitt 6.10. Om fråga är om ett beslut om lov i efterhand ska anges den tid inom vilken nödvändiga ändringar i det utförda ska göras.

Att ett beslut om lov ska innehålla uppgift om kontrollansvarig hänger samman med att den kontrollansvarige ska komma in så tidigt

⁵⁵ Jfr JO:s beslut den 2 juni 2006, dnr 882-2005.

som möjligt i processen, dvs. om möjligt redan under projekteringsstadiet.⁵⁶

Bestämmelsen att ett beslut om lov ska innehålla uppgift om att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap. trädde i kraft 2011 efter förslag i propositionen *En enklare plan- och bygglag*⁵⁷, dvs. i samband med att institutet med startbesked och slutbesked infördes i PBL.

År 2018 tillkom nya bestämmelser om verkställbarhet av beslut om lov i 9 kap. 42 a § PBL. Dessa bestämmelser innebär att det inte alltid räcker att den sökande inväntar byggnadsnämndens startbesked utan också behöver invänta lovets verkställbarhet. Lovets verkställbarhet inträder, enligt huvudregeln, fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts. Något krav på att tiden för verkställbarhet ska framgå av lovet finns inte i 9 kap. 40 § PBL, men det får ändå anses vara en sådan upplysning som beslutet bör förses med.

Se mer om verkställbarhet av beslut i avsnitt 6.9.

Av 9 kap. 40 § PBL framgår inte om beslutet om lov behöver innehålla några skäl för det beslut som ges. Om inget sägs i PBL är dock bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpliga. Av 32 § förvaltningslagen framgår att huvudregeln är att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klaggörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Det innebär att både bifalls- och avslagsbeslut normalt bör innehålla skälen för beslutet.

Ytterligare innehåll i beslut som avser MKB-projekt

I regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*⁵⁸ föreslås att beslut om lov eller förhandsbesked ska innehålla en redovisning av de skäl som medför att åtgärden kan antas eller inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, om åtgärden innebär att området kan tas i anspråk för eller om den vidtas i ett område som redan är ianspråktaget för ett MKB-projekt. Regler-

⁵⁶ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 292 och 308 f. samt SOU 2008:68 s. 244 f.

⁵⁷ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 315 ff.

⁵⁸ Se prop. 2020/21:174 s. 56 f.

ingen av detta krav kommer att ske i PBF som en följd av föreslaget bemyndigande i 16 kap. 7 a § PBL.

Villkor och upplysningar

En grundläggande förvaltningsrättslig princip är att ett offentligrättsligt tillstånd alltid får förenas med villkor, oavsett om en sådan möjlighet framgår av specialförfattningen. En myndighet får således även utan författningsstöd förena ett tillstånd med villkor under förutsättning att dessa ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen.⁵⁹

I PBL är villkorsgivning dock särskilt reglerat. I 9 kap. 40 § andra stycket PBL anges att beslut om lov ska innehålla de villkor och upplysningar som behövs, dels utifrån ett antal olika situationer, dels i övrigt. De situationer som lagstiftaren ser framför sig är i första hand de som beskrivs nedan.

Om krav på tillstånd eller anmälan till annan myndighet behövs ska beslutet om lov innehålla en upplysning om detta (9 kap. 23 § PBL).

Om en förutsättning för att ett beslut om lov ska gälla är att ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska ha vunnit laga kraft ska beslutet om lov innehålla sådant villkor. Beslutet om lov ska i så fall också innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har vunnit laga kraft (9 kap. 36 § PBL). Genom att använda sig av ett sådant villkor kommer överklagandetiderna för detaljplanen respektive lovet att löpa parallellt och byggprocessen därmed skyndas på. Bestämmelsen är avsedd att enbart tillämpas när beslutet att anta detaljplanen är okontroversiellt. I annat fall riskerar byggnadsnämnden dels att arbetet med lovprövningen sker förgäves, dels att kommunen begränsar sin möjlighet att enligt 13 kap. 17 § andra stycket PBL medge att en domstol endast delvis upphäver planen eller ändrar den på något annat sätt i stället för att helt upphäva beslutet att anta detaljplanen.

Om byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller har ställt säkerhet för ersättningen får byggnadsnämnden förena beslut om bygglov med sådant villkor (9 kap. 37 § PBL).

⁵⁹ Jfr t.ex. RÅ 1990 ref. 12 och HFD 2020 ref. 18.

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för vissa åtgärder får ges vid villkor att vissa angivna förutsättningar ska vara uppfyllda, det kan vara fråga om att lov inte kan ges förrän en byggnad rivits, trafikaneläggningar ordnats, markföreningar avhjälpas eller det har uppförts ett bullerplank (4 kap. 14 § PBL). Även om planen anger att villkoret ska vara uppfyllt för att lovet ska få ges, kan nämnden bestämma att förutsättningen ska vara uppfylld först vid prövningen av om startbesked ska få ges (9 kap. 37 a § PBL). Sådana villkor ska sedan följas upp och prövas vid beslutet om startbesked (10 kap. 23 § första stycket 5 PBL).

I ett beslut om bygglov eller marklov för en åtgärd som redan har utförts, får byggnadsnämnden bestämma om skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet ska nämnden i så fall också ange den tid inom vilken ändringarna ska vara utförda (9 kap. 38 § PBL).

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövligt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden (9 kap. 40 § tredje stycket PBL). Denna bestämmelse tillkom 2015 efter förslag i propositionen *Samordnad prövning av buller i miljöbalken och plan- och bygglagen*⁶⁰. Syftet med förslagen i propositionen var bl.a. att åstadkomma en reglering som innebär att buller som har godtagits i ett ärende enligt PBL som huvudregel inte ska få leda till senare ingripanden med stöd av miljöbalken.⁶¹ Det infördes därför också en bestämmelse i miljöbalken med innebörden att en tillsynsmyndighet inte ska få besluta om förelägganden eller förbud när det gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad om det i bygglovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden (26 kap. 9 a § MB). Huvudregeln är således att beräknade bullervärden vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats ska redovisas i bygglovet i de fall det görs en nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad. Ett undantag gäller om det kan anses obehövligt med hänsyn till bullersituationen. Av förarbetena framgår att detta kan vara fallet t.ex. om bostaden kan antas ut sättas för omgivningsbuller enbart i ringa omfattning. Vidare anges

⁶⁰ Se prop. 2013/14:128.

⁶¹ Se prop. 2014/15:122 s. 67.

att kravet på redovisning av bullernivåer inte är begränsat till situationer då riktvärdena riskerar att överskridas. Slutligen anges att beräkningarna av värden för omgivningsbuller ska göras enligt samma principer som vid detaljplaneläggning.⁶² Bestämmelsen i 9 kap. 21 § PBL ger byggnadsnämnden stöd för att vid behov ställa krav på den som söker bygglov att lämna det underlag som behövs för prövningen även i bullerfrågan. Enligt övergångsbestämmelserna ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats behöver således endast anges i mål och ärenden som har påbörjats den 2 januari 2015 eller senare.

Bland de villkor som i övrigt kan behövas i lovbeslut kan nämnas krav på att t.ex. en viss byggnad ska rivras innan arbetena får påbörjas.

Om länsstyrelsen eller regeringen enligt 11 kap. 12 § PBL har förordnat att bestämmelserna om överprövning i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL ska tillämpas, bör även detta anmärkas i beslut som omfattas av förordnandet.

Det bör framhållas att byggnadsnämnden endast kan föreskriva villkor som har stöd i PBL eller i föreskrifter meddelade med stöd av PBL.⁶³ Byggnadsnämnden kan i beslutet exempelvis inte skriva att byggherren ska underrätta grannar om att lov getts⁶⁴ eller villkora lovet med att markägaren behöver ge sitt tillstånd⁶⁵.

Nytt beslut efter ändring vid genomförandet

Bortsett från situationer när det är fråga om rättelse av skrivfel eller annan liknande uppenbar oriktighet (36 § FL) finns i den plan- och byggrättsliga regleringen ingen möjlighet att besluta om ändringar i ett lämnat lov. Om det under bygg-, rivnings- eller markåtgärdsprocessen uppstår sådana behov av ändringar och anpassningar av

⁶² Se prop. 2013/14:122 s. 46.

⁶³ Jfr HFD 2020 ref. 18.

⁶⁴ Se JO 2003/04 s. 377.

⁶⁵ Se JO 1989/90 s. 338.

bygg-, rivnings- respektive markåtgärden som påverkar de uppgifter som har redovisats i lovet, krävs därför normalt ett nytt lov.⁶⁶

Under utredningstiden har det från olika håll framförts att det är problematiskt att det i nuvarande regelverk inte är tydligt reglerat hur prövningsramen för ett givet bygglov ser ut respektive i vilken utsträckning en ändring av lovet, efter ett förenklat beslutsförfarande, skulle kunna göras. Behovet av ett sådant förenklat förfarande bedöms stort och även utan stöd i lagen uppges ett antal av bygglovs-handläggarna agera som om ett sådant stöd finns.

Utredningen kan konstatera att det är relativt vanligt att en byggåtgärd behöver ändras efter beslut om lov bl.a. därför att åtgärden normalt inte är projekterad i alla detaljer redan inför bygglovet. Vid projekteringen kan exempelvis behov av ytterligare brandutrymningsväg, ny placering av ventilationsutrymmen eller ändrade fönstersättningar uppkomma. Det kan också handla om att en revidering behöver ske i enlighet med en överenskommelse med granne, för att undvika en fortsatt process. En minskning i volym kan också aktualiseras av praktiska eller ekonomiska skäl. Ändringarna kan påverka byggnadens utseende, fasad och/eller volym, på så sätt att förutsättningarna för bygglovet ändras. Även om ändringen i volym är mindre än vad ett beviljat bygglov ger utrymme för och ändringen inte påverkar redan prövade avvikelser eller justeringar som har gjorts för att minska insyn med hänsyn till en granne, krävs ett helt nytt bygglov där helheten prövas på nytt. För de sökande innebär detta inte bara en försenad byggprocess utan också en fördyrad process där exempelvis en ny bygglovsavgift behöver betalas. Att förfarandet vid en ändring av ansökan respektive vid mindre ändringar efter ett givet bygglov inte är reglerad kan således medföra att processen upplevs som såväl omständlig som oproportionerlig.

Se våra överväganden i avsnitt 7.19.28.

Ändring av beslut i överprövande instans

Överprövande instans ändrar ibland ett beslut om lov på så sätt att delar av beslutet om lov upphävs till följd av att dessa delar strider mot bestämmelser i plan- och byggregelverket. Överinstans möjlighet att på detta sätt ändra ett lovbeslut är dock begränsad.

⁶⁶ Jfr t.ex. MÖD 2018:13 samt MÖD:s dom den 10 december 2019 i mål nr P 11651-18 och domar den 7 oktober 2020 i mål nr P 6272--6280-20.

Av praxis från Mark- och miljööverdomstolen framgår exempelvis att det inte är möjligt att ändra ett beslut om lov om den eller de åtgärder som kvarstår när delar av beslutet upphävs inte kan prövas fristående, exempelvis därför att de olika åtgärderna rent konstruktionsmässigt hänger ihop i de ursprungligen inlämnade ritningarna. I dessa fall behöver frågan om lov i stället på nytt prövas i sin helhet av byggnadsnämnden som första instans.⁶⁷

På samma sätt som anges ovan kan ifrågasättas om det är rimligt – både tidsmässigt och processekonomiskt – att en överprövande instans har så begränsade möjligheter att ändra ett lovbeslut, inte minst i de situationer då alla inblandade parter är överens om ändringen. Nuvarande praxis leder också till att prövning sker av åtgärder som part inte längre har för avsikt att (fullt ut) vidta.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.22.1.

6.7.3 Startbesked och andra beslut i byggprocessen

Innehåll i startbesked

Lov- och anmälningspliktiga åtgärder får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 § PBL).

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd får påbörjas om 1) åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och byggregelverket, 2) ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd, 3) ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked, 4) en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden om en sådan redovisning krävs och 5) de villkor som har uppställts för startbesked i detaljplan eller lov är uppfyllda (10 kap. 23 § PBL). Om fråga är om s.k. attefallsåtgärd räcker det att åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och byggregelverket, dvs. endast första punkten.

I startbeskedet ska byggnadsnämnden 1) fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna enligt byggherrens förslag och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga, 2) bestämma villkor för att få påbörja åtgär-

⁶⁷ Se MÖD 2019:15.

derna, om sådana villkor behövs, 3) bestämma villkor och ungefärlig tidpunkt för utstakning, om utstakning behövs, 4) bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked och 5) ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs (10 kap. 24 § PBL).

Om förutsättningarna för att ge startbesked inte är uppfyllda får byggnadsnämnden besluta om att startbesked vägras. Ett sådant beslut kan sedan överklagas av den sökande (13 kap. 3 och 15 §§ PBL).

Ett startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla (9 kap. 43 § PBL). Ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder upphör att gälla två år efter att startbeskedet gavs (10 kap. 25 § PBL). Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats och ett nytt tekniskt samråd behövs, ska byggnadsnämnden kalla till ett nytt sammanträde för tekniskt samråd eller slutsamråd om det finns förutsättningar för slutsamråd.

Byggnadsnämnden får besluta om kompletterande villkor för bygg- eller rivningsåtgärderna eller för kontrollen om sådana villkor behövs för att uppfylla kraven enligt plan- och byggregelverket och behovet av villkoren inte kunde förutses när startbeskedet gavs (10 kap. 29 § PBL).

Bestämmelserna om startbesked innehåller inte några uppgifter om formerna för hur startbeskedet ska ges, exempelvis om detta ska ske skriftligen eller om det räcker med ett muntligt besked. Av praxis framgår att allmänna lämplighetskäl starkt talar för skriftlighet.⁶⁸

Kontrollplan

Byggherren ska se till att det finns en kontrollplan för kontrollen av en bygg- eller rivningsåtgärd (10 kap. 6 § PBL).

Vad som gäller för markåtgärder framgår inte av bestämmelsen. I praxis har det dock ansetts vara en naturlig följd av bestämmelsen i 10 kap. 5 § PBL att en kontrollplan ska finnas också för markåtgärder.⁶⁹

Kontrollplanen ska innehålla uppgifter om 1) vilka kontroller som ska göras och vad kontrollerna ska avse, 2) vem som ska göra kontrollerna, 3) vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden, 4) vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra och

⁶⁸ Se MÖD:s dom den 8 januari 2014 i mål nr P 7235-13.

⁶⁹ Jfr MÖD:s dom den 12 juni 2020 i mål nr P 2162-20.

när besöken bör ske, 5) vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand, och 6) vilket avfall som åtgärden kan ge upphov till och hur avfallet ska tas om hand, särskilt hur man avser att möjliggöra materialåtervinning av hög kvalitet och avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen.

Kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att alla väsentliga tekniska egenskapskrav uppfylls, förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § PBL följs och kraven på varsamhet enligt 8 kap. 17 och 18 §§ PBL uppfylls (10 kap. 7 § PBL).

Om en ombyggnad ska genomföras i etapper ska tidpunkterna för detta framgå av kontrollplanen (7 kap. 1 § PBF).

Av kontrollplanen ska det också framgå i vilken omfattning kontrollen ska utföras inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om sådana åtgärder som kontrollen avser (sakkunnig) och som kan styrka sin sakkunnighet med ett certifikat (10 kap. 8 § PBL).

Kontrollplan krävs alltid med undantag för den situation att det handlar om en rivningsåtgärd och byggnadsnämnden i det enskilda fallet har beslutat att det inte behövs någon kontrollplan (10 kap. 18 § andra stycket PBL).

Av förarbetena⁷⁰ framgår att systemet med kontrollplan förtydligades både avseende innehåll och form i samband med införandet av PBL. Syftet med detta var att åtgärda negativa erfarenheter med det tidigare systemet och för att åstadkomma en förtroendeingivande kontroll. Framtagandet av de äldre kontrollplanerna kritiserades för att ske slentrianmässigt efter mallar och att de blev nästan likadana oavsett projektets omfattning och komplexitet.

Frågan nu är dock om det nuvarande systemet inte har blivit alltför oflexibelt. Till skillnad från vad som gäller för kravet på kontrollansvarig har byggnadsnämnderna, med undantag för rivningsåtgärder, inte möjlighet att besluta om att en kontrollplan inte krävs i ett enskilt fall. Detta oavsett hur liten eller enkel åtgärden är. Samtidigt vållar det den enskilde byggherren – och då särskilt ”engångsbyggaren” – ofta stort huvudbry att ta reda på vilken utformning och innehåll en kontrollplan för en mindre åtgärd bör ha.

⁷⁰ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 302 ff.

Av förarbetena⁷¹ framgår att regeringen ansåg att det var lämpligt att Boverket skulle ta fram exempel på hur en kontrollplan skulle kunna utformas för att uppfylla föreskrivna krav. Det skulle dock inte vara fråga om en typkontrollplan som skulle användas i alla lägen eftersom varje kontrollplan borde vara objektsspecifik.

Boverket har på PBL Kunskapsbanken lagt ut allmän information om en kontrollplans utformning.⁷² Informationen innehåller dock inte exempel på utformning av kontrollplan utifrån olika åtgärder. Ett antal kommuner har dock tagit fram sådana mallar för olika åtgärder eftersom sådana efterfrågas av byggherrarna.

Även om det ibland finns mallar att använda framstår kravet på kontrollplan för samtliga byggåtgärder, exempelvis vid en mindre åtgärd som att uppföra ett plank eller vid en ändrad användning utan byggåtgärd, dock oftast inte bara som onödigt byråkratiskt utifrån ett byggherreperspektiv, utan också som onödigt ur ett kontrollperspektiv. Vidare kan delar av den kritik som framfördes mot kontrollplanerna i ÄPBL – att de slentrianmässigt gjordes efter mallar och blev nästan likadana – anses kvarstå när det gäller dessa enkla åtgärder.

Som har nämnts tidigare är det byggherren som ansvarar för att ett förslag till kontrollplan upprättas och lämnas till byggnadsnämnden senast vid det tekniska samrådet (10 kap. 18 § första stycket PBL; se även nedan). Av förarbetena⁷³ framgår dock att byggnadsnämnden innan startbesked ges bör komplettera kontrollplanen med sådana kontroller som krävs enligt verkställighetsföreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Exempel på sådana obligatoriska kontroller är ventilationskontrollen enligt 5 kap. PBF och energibesiktning enligt lagen (2006:985) om energideklarationer.

För den kontroll som ska göras av åtgärden ska det finnas en eller flera kontrollansvariga (10 kap. 9 § PBL). I vissa situationer krävs dock inte någon kontrollansvarig. Dessa situationer är att göra små ändringar av en- eller tvåbostadshus, om byggnadsnämnden inte beslutar annat (10 kap. 10 § PBL) eller sådana andra små åtgärder som avses i 7 kap. 5 § PBF. Exempel på de sistnämnda åtgärderna är att vidta en åtgärd med uthus, garage och andra små byggnader eller att uppföra eller ändra ett komplementbostadshus eller komplementbyggnad eller vidta annan s.k. attefallsåtgärd. För båda fallen gäller

⁷¹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 305.

⁷² www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/kontrollplan/kontrollplanens-utformning/, hämtad 2020-12-17.

⁷³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 302 ff.

dels att åtgärderna ska vara relativt okomplicerade, dels att byggnadsnämnden bedömer att byggherren kan uppfylla sitt ansvar enligt 10 kap. 5 § PBL utan stöd av en kontrollansvarig. Byggnadsnämndens bedömning i fråga om behovet av kontrollansvarig får inte överklagas (13 kap. 2 § PBL).

Se avsnitt 7.20.2–3 för våra överväganden avseende behovet av ändring i regelverket för kontrollplan respektive kontrollansvarig.

Tekniskt samråd

I fråga om lov- och anmälningspliktiga åtgärder ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd, om det krävs en kontrollansvarig, ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt eller byggherren har begärt ett sådant samråd (10 kap. 14 § PBL). Tekniskt samråd behövs inte för s.k. attefallsåtgärder eller för flyttning av en enstaka enkel byggnad, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att tekniskt samråd inte behövs för att flytta flera enkla byggnader. Byggnadsnämndens bedömning i fråga om behovet av tekniskt samråd får inte överklagas (13 kap. 2 § PBL). Kallelsen till det tekniska samrådet ska vara skriftlig och skickas till byggherren och den eller dem som är kontrollansvariga.

Om det inte behövs något tekniskt samråd, ska byggnadsnämnden i beslutet om lov eller snarast möjligt därefter eller efter det att anmälan har kommit in ge startbesked eller förelägga byggherren att ge in de ytterligare handlingar som behövs för nämndens prövning i frågan om startbesked (10 kap. 22 § PBL).

Slutbesked

Ett byggnadsverk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked för byggåtgärder förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked, om nämnden inte beslutar annat (10 kap. 4 § PBL).

I samband med att byggåtgärder som har omfattats av ett tekniskt samråd avslutas ska byggnadsnämnden kalla till ett sammanträde för slutsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt (10 kap. 30 § PBL). En kallelse till slutsamråd ska vara skriftlig (10 kap. 31 § PBL).

Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera åtgärder ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk om byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap. PBL (10 kap. 34 § PBL). Ett slutbesked får dock ges även om det finns brister i uppfyllandet som är försumbara. Byggnadsnämnden ska i så fall i slutbeskedet göra de anmärkningar som behövs med anledning av bristerna (10 kap. 35 § PBL). Om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs (interimistiskt slutbesked). Ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt. Om det behövs, ska nämnden i ett interimistiskt slutbesked ange vad som gäller i fråga om möjligheterna att ta ett byggnadsverk i bruk. När bristen är avhjälpd eller kontrollen är gjord ska nämnden slutligt pröva frågan om slutbesked (10 kap. 36 § PBL).

Bestämmelserna om slutbesked innehåller inga uppgifter om formerna för hur slutbeskedet ska ges, exempelvis om detta ska ske skriftligen eller om det räcker att beskedet lämnas muntligen.

Av praxis framgår att även om allmänna lämplighets-skäl starkt talar för att slutbesked enligt PBL bör vara skriftliga har även muntliga slutbesked rättsverkan.⁷⁴

Att det av lagtexten är tydligt att kallelsen till slutsamråd ska ske skriftligen (10 kap. 31 § PBL), men inte tydliggörs i vilken form beslutet om slutbesked ska lämnas, får anses både olämpligt och inkonsekvent.

Vidare har vi i vårt utredningsarbete fått synpunkter på att frågan om när något ska anses vara taget i bruk ibland inte går att fastställa och att slutbeskedet i dessa situationer upplevs som onödigt utifrån ett byggherreperspektiv. Detta gäller exempelvis vid åtgärden att uppföra ett plank eller en mur eller att fälla ett träd. I denna typ av ärenden kan det således inte bli aktuellt med någon sanktion enligt 11 kap. PBL för att anläggningen eller trädet har tagits i bruk innan slutbesked getts. Några sanktionsbestämmelser för dessa situationer finns inte heller i 9 kap. PBL. Den enda funktion slutbeskedet i dessa

⁷⁴ Se MÖD 2019:11.

situationer har är att vara en signal på att ärendet hos byggnadsnämnden kan avslutas.

Se ovan om startbesked samt avsnitt 7.20.1 för våra överväganden om krav på slutbesked.

6.7.4 Beslut om avgift

Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av ett ärende om lov eller förhandsbesked respektive anmälan, ska nämnden i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften har fastställts (9 kap. 40 a och 47 §§ PBL). Paragrafen 9 kap. 40 a § PBL infördes i PBL 2019 efter förslag i propositionen *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan*⁷⁵. Syftet med införandet av bestämmelsen har inte närmare angetts i förarbetena. Det finns inte heller någon vägledning i förarbetena om vilka uppgifter som bör ingå i redovisningen.

Lämpligt synes dock vara att i beslutet ange avgiftens storlek och med stöd av vilka bestämmelser som avgiften har debiterats (jfr 32 § första stycket förvaltningslagen). Det kan även vara lämpligt att ange hur betalning ska ske, när betalning ska ske, hur avgiftsbeslutet kan överklagas (i den mån avgiftsbeslutet är ett separat beslut skilt från beslutet om lov eller förhandsbesked) samt att mervärdeskatt inte utgår på avgift som avser myndighetsutövning.⁷⁶ Det ligger också i sakens natur att redovisningen bör innehålla en beskrivning av hur avgiften har beräknats utifrån utformningen av kommunens beslutade taxa enligt 12 kap. 8 och 10 §§ PBL. I denna del är det av vikt att redovisa hur avgiften är kopplad till olika delar av handläggningen. Detta eftersom reduktionen av avgiften vid en överskriden handläggningstid endast ska ske i förhållande till den del av avgiften som hänför sig till handläggningen av beslutet om lov och inte i förhållande till den del avgiften som avser handläggningen därefter fram till slutbeskedet.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på dessa bestämmelser. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i dessa.

⁷⁵ Se prop. 2017/18:210.

⁷⁶ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 40 a §.

6.8 Expediering och kungörelse

6.8.1 Lov och förhandsbesked

Enligt 9 kap. 41 § PBL ska ett beslut om lov eller förhandsbesked, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges dels sökanden och annan part, dels dem som anges i 9 kap. 25 § PBL och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. Om delgivning är uppenbart obehövt ska beslutet i stället skickas till dem.

Enligt 9 kap. 41 a § PBL ska ett beslut att ge lov eller positivt förhandsbesked också kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges.

Av 9 kap. 41 b § PBL följer att byggnadsnämnden senast den dag som meddelandet om beslutet kungörs också ska skicka meddelandet till kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem. Oavsett antal ska dock ett sådant meddelande alltid skickas till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata (s.k. rågrannar). Något sådant meddelande behöver dock inte skickas till dem som ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 § PBL.

Bestämmelserna om expediering och kungörelse av beslut om lov och förhandsbesked har sin bakgrund i en önskan att dessa beslut ska få laga kraft, dvs. inte längre gå att överklaga.⁷⁷ För att uppnå detta krävs att de parter och andra sakägare som anges i bestämmelserna är delgivna eller informerade på rätt sätt. I annat fall finns en möjlighet att ansöka om återställande av försutten tid i upp till ett år (se avsnitt 6.11.4).

Enligt ÄPBL var den krets som skulle underrättas om beslutet de som omfattades av kommuniseringskyldigheten och yttrat sig i ärendet, medan kretsen som hade rätt att överklaga ett beslut ofta var vidare. Detta ledde till att överklagandetiden inte började löpa för de som inte fått del av beslutet. Med PBL fick vi systemet att en krets ska delges beslutet och övriga underrättas genom en kungörelse

⁷⁷ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 293 ff. och prop. 2010/11:63 s. 27 ff.

kombinerad med ett meddelande om lovet. För de som inte ska delges beslutet är det då kungörelsen som initierar tiden för att överklaga beslutet (13 kap. 16 § tredje stycket PBL).

När ska delgivning ske?

Delgivning enligt 9 kap. 41 § PBL ska ske av alla beslut om lov eller förhandsbesked, dvs. oavsett om beslutet om lov innebär ett bifall eller avslag till ansökan och oavsett om beslutet om förhandsbesked är positivt eller negativt.

Vem ska delges beslutet?

Som har nämnts ovan ska beslut om lov och förhandsbesked delges sökanden och annan part (9 kap. 41 § första stycket 1 PBL).

”Annan part” har i förarbetena angetts kunna vara fastighetsägaren när fastighetsägaren inte är sökande i ärendet. Men annan part kan också vara annan rättighetshavare, t.ex. arrendator.⁷⁸

Utöver sökanden och annan part ska beslutet också delges de som byggnadsnämnden, enligt 9 kap. 25 § PBL, har underrättat om ansökan om lov eller förhandsbesked om det är så att de har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda (9 kap. 41 § första stycket 2 PBL). Vilka som bör underrättas om ansökan om lov eller förhandsbesked framgår av 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 PBL (se avsnitt 6.5.2). Eftersom skyldigheten att delge beslutet i detta fall endast avser de som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda är den krets som byggnadsnämnden ska delge beslutet normalt mindre än den som byggnadsnämnden ska underrätta om ansökan om lov eller förhandsbesked. Kretsen som ska delges beslutet är ofta också mindre än den krets som har rätt att klaga på beslutet (se avsnitt 6.11.5).

Hur ska delgivning ske?

Även om det inte uttryckligen framgår av 9 kap. 41 § PBL får utgångspunkten anses vara att det är det förfarande som anges i delgivningslagen (2010:1932) som ska användas vid delgivningen. Detta framgår

⁷⁸ Se prop. 2010/11:63 s. 57.

också indirekt genom undantaget i 9 kap. 41 § tredje stycket PBL. I denna bestämmelse tydliggörs att delgivning med sökanden inte får ske enligt bestämmelserna om kungörelsedelgivning eller stämmningsmannadelgivning, dvs. genom att handlingen lämnas till en annan person nära delgivningsmottagaren eller i anslutning till delgivningsmottagarens hemvist (34–38 och 47–51 §§ DL).

Under utredningstiden har framförts att det är vanligt att kommuner i bygglovssammanhang använder förenklad delgivning (22–26 §§ DL). Förenklad delgivning innebär att myndigheten först skickar den handling som ska delges och nästa arbetsdag skickar ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. Vid förenklad delgivning behöver mottagaren inte skicka in något bevis på att handlingen har mottagits.

Av 9 kap. 41 § andra stycket PBL framgår att byggnadsnämnden kan göra bedömningen att delgivning är uppenbart obehövligt och i sådant fall räcker det att beslutet skickas till dem som annars skulle ha delgetts.

Frågan är i vilka situationer en delgivning kan anses vara uppenbart obehövlig. Av förarbetena framgår att en sådan situation skulle kunna vara när det är ”ställt utom allt rimligt tvivel” att grannarna inte kan tänkas ha något att invända mot beslutet. Som ytterligare exempel har angetts dels situationen när en granne har motsatt sig en åtgärd endast till viss del och kommunen beslutar att avslå ansökan i dess helhet, dels när en granne har yrkat att en ansökan ska avslås och kommunen avskriver ansökan efter att sökanden har återkallat den.⁷⁹

De situationer som räknas upp i förarbetena ligger nära frågan om när underrättelse bör ske, se ovan, och i departementspromemorian *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag*⁸⁰ som låg till grund för arbetet med propositionen *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag och ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare vid omgivningsbullen*⁸¹ föreslogs också att uttrycket ”om det inte är uppenbart obehövligt” skulle flyttas från andra stycket till inledningen av första stycket 9 kap. 41 § PBL. Utformningen av paragrafen blev dock inte sådan. Se vår bedömning i denna del i avsnitt 7.19.21.

⁷⁹ Se prop. 2014/15:122 s. 55 och 124.

⁸⁰ Se Ds 2014:31 s. 42.

⁸¹ Se prop. 2014/15:122.

Kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar

Av 9 kap. 41 a § PBL framgår att ett beslut om att ge lov eller positivt förhandsbesked ska kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges.

Bestämmelsen, som infördes i PBL 2011, innebar inledningsvis att både avslagsbeslut och beslut att ge lov, liksom negativa och positiva förhandsbesked, skulle kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Att kungöra avslagsbeslut liksom negativa förhandsbesked ansågs dock vara onödigt och sedan den 1 januari 2016 har bestämmelsen haft sin nuvarande utformning.⁸²

Bakgrunden till införandet av bestämmelsen var att beslut om lov och förhandsbesked skulle kunna få laga kraft genom att *okända* sakägare underrättas om beslutet i Post- och Inrikes Tidningar. Post- och Inrikes Tidningar valdes som plattform eftersom den ansågs rättsäker och billig. Det var dessutom en fördel att kungörandet i Post- och Inrikes Tidningar kunde göras elektroniskt.⁸³

Numera finns Post- och Inrikes Tidningar som en webbtjänst på Bolagsverkets webbplats. Bestämmelser om avgift för kungörande i Post- och Inrikes Tidningar framgår av 13 § förordningen (2006:1226) om Post- och Inrikes Tidningar. Hösten 2020 är avgiften 20 kronor för en kungörelse som överförs elektroniskt och 70 kronor för kungörelser som lämnas in på annat sätt.

Frågan är dock om en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar är en lämplig plattform för att underrätta okända sakägare om ett beslut om lov eller förhandsbesked.

I betänkandet *En effektivare plan- och bygglovsprocess*⁸⁴ ifrågasatte Plangenomförandeutredningen om den elektroniska kungörelsen i Post- och Inrikes Tidningar är en godtagbar lösning för att okända sakägare ska anses ha underrättats om ett beslut, bl.a. utifrån om förfarandet tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet. Bolagsverket, som administrerar Post- och Inrikes Tidningar, saknade 2013 system för att följa upp hur många som tar del av information på Post- och Inrikes Tidningar och utredningen kunde därför inte med säkerhet uttala sig om i vilken utsträckning informationen används. I stället föreslog Plangenomförandeutredningen underrättelse via internet och skyltning.

⁸² Se prop. 2014/15:122 s. 50 f.

⁸³ Se prop. 2010/11:170 Del 1 s. 296.

⁸⁴ Se SOU 2013:34 s. 314 f.

Även PBL-överklagandeutredningen hade 2014 synpunkter på att kungörelse ska ske i Post- och Inrikes Tidningar. Utredningen framförde att det är få personer som känner till Post- och Inrikes Tidningar. Vidare konstaterades att tidningen inte längre finns som papperstidning utan endast på webben. PBL-överklagandeutredningen gjorde bedömningen att beslut om lov och förhandsbesked i stället borde tillkännages på elektronisk väg på kommunens webbplats och att olika kommunala beslut borde tillkännages elektroniskt på samma sätt i enlighet med framtida kommunallag.⁸⁵

I kommunallagen (2017:725, KL) finns sedan 2018 bestämmelser om tillkännagivanden av kommunala beslut på kommunens anslagstavla (8 kap. 9–12 §§ KL). Anslagstavlan ska finnas på kommunens webbplats, men det ska också vara möjligt för allmänheten att i kommunens lokaler eller på annan plats ta del av innehållet på anslagstavlan. Av 8 kap. 9 § kommunallagen framgår att anslagstavlan ska vara lättillgänglig och kunna särskiljas från övrigt innehåll på webbplatsen. Av förarbetena framgår att med ”lättillgänglig” avses att anslagstavlan bör kunna nås direkt från webbplatsens startsida. Med ”kunna särskiljas” innebär att den för en användare inte ska kunna sammanblandas med annat material på webbplatsen. Skyldigheten att ge allmänheten en möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan utgör en utökning av den serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen och den skyldighet som finns enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar. Skyldigheten kan fullgöras genom att kommunerna även har en fysisk anslagstavla i sina lokaler, eller där tillhandahåller dataterminaler för tillgång till internet och erbjuder stöd för allmänheten att ta del av informationen. Skyldigheten kan också fullgöras genom att på begäran lämna ut utskrifter med den information som finns på anslagstavlan. För att service på detta sätt ska kunna motsvara den tillgänglighet som information på internet innebär, måste informationen dock lämnas ut utan något som helst dröjsmål.⁸⁶

Av 8 kap. 10 § kommunallagen framgår vilka beslut som ska tillkännages på anslagstavlan, bl.a. tillkännagivande av justerade protokoll och delegationsbeslut som inte ska anmälas till en nämnd. Av andra stycket i denna bestämmelse framgår att anslagstavlan också ska innehålla sådana kungörelser, tillkännagivanden eller annan in-

⁸⁵ Se SOU 2014:14 s. 158 f.

⁸⁶ Se prop. 2016/17:171 s. 220 f och 394.

formation som med stöd av lag eller annan författning ska meddelas på anslagstavlan.

Utformningen av tillkännagivandena måste ske i enlighet med reglerna om offentlighet och sekretess samt dataskyddsförordningen⁸⁷. Genom anslagstavlornas tillkännagivanden om att beslut har fattats i ett visst ärende, bör det vidare vara möjligt att direkt eller genom en länk komma till beslutets innehåll.

Vi kan konstatera att den situation som beskrevs i Plangenomförandutredningens betänkande ovan avseende uppföljning och utveckling hos Post- och Inrikes Tidningar 2013 fortfarande gäller hösten 2020. Vi kan också konstatera att Post- och Inrikes Tidningar alltjämt upplevs som en omodern och irrelevant plattform för allmänheten att ta del av information om bygglov och förhandsbesked. Se avsnitt 7.19.22 för våra överväganden avseende kungörande av beslut om lov och förhandsbesked.

Meddelande om kungörelse

Av 9 kap. 41 b § PBL framgår att det meddelande som kungörs i Post- och Inrikes Tidningar senast den dag då kungörandet sker ska skickas till 1) ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata och 2) övriga kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem. Ett meddelande behöver inte skickas till de som har delgetts beslutet enligt 9 kap. 41 § PBL.

Bakgrunden till införandet av bestämmelsen i 9 kap. 41 b § PBL var att det enligt bestämmelserna i ÄPBL var osäkert när beslut om lov och förhandsbesked fick laga kraft i förhållande till *kända* sakägare som inte fått del av beslutet. Det var inte ovanligt att sökanden redan hade uppfört byggnaden helt eller delvis när en klagande uppträdde som inte hade fått del av beslutet och därför fortfarande hade rätt att överklaga beslutet om lov.

⁸⁷ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

Av förarbetena framgår vidare att ändamålet med ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § PBL är att informera kända sakägare om ett beslut som kan ha en negativ inverkan på deras fastigheter.⁸⁸ Det har alltså inte ansetts vara tillräckligt att underrätta dessa sakägare enbart genom kungörelsen i Post- och Inrikes Tidningar. Meddelandeskyldigheten är därför en viktig rättssäkerhetsgaranti. När ett meddelande inte har skickats till den som enligt 9 kap. 41 b § PBL ska få ett sådant, föreligger det också laga förfall vid ett för sent överklagande om han eller hon inte på annat sätt har fått kännedom om beslutet.⁸⁹

Den nuvarande regleringen i 9 kap. 41 a och b §§ PBL tillsammans med bestämmelsen i 13 kap. 16 § tredje stycket PBL innebär att en tid för överklagande börjar löpa också för alla de som inte har delgetts ett beslut enligt 9 kap. 41 § PBL. När tiden har löpt ut får beslutet laga kraft.

Den krets som byggnadsnämnden ska underrätta är i 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL de s.k. rågrannarna. Kravet på att skicka ett meddelande till rågrannar gäller oavsett hur långt från grannen som åtgärden vidtas. Det innebär att om en åtgärd ska vidtas på exempelvis allmän platsmark kan fastigheten gränsa till ett oerhört stort antal fastigheter relativt långt från åtgärden i fråga. Detsamma gäller om en mindre åtgärd ska vidtas på t.ex. en stor skogsfastighet. Det kan i sådana fall vara uppenbart att det enda som genererar underrättelseskyldighet enligt 9 kap. 25 § PBL och krav på att skicka ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § PBL är de fastighetsrättsliga förhållandena. Som lyfts tidigare kan detta leda till en omfattande kommunikering och expediering som inte står i proportion till nyttan med dem.⁹⁰ Samtidigt finns det egentligen inte något hinder mot att neka någon rätt att överklaga ett beslut om dennes enskilda intressen inte påverkas (13 kap. 8 § PBL och avsnitt 6.11).

Liknande resonemang kan även föras i fråga om ett reguljärt villaområde där en fastighetsägare bygger ut sitt hus utom synhåll för vissa grannar.

När det gäller den krets som ska meddelas enligt 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL uttalas följande i förarbetena.⁹¹

⁸⁸ Se prop. 2010/11:63 s. 53.

⁸⁹ Se NJA 2014 s. 267.

⁹⁰ Se Ds 2014:31 s. 218 f. och Boverkets rapport *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* (Rapport 2016:26) s. 13 f.

⁹¹ Se prop. 2010/11:63 s. 52 f.

Det bör liksom i dag vara kommunens uppgift att utreda vilka kända sakägare som ska underrättas. Kravet enligt paragrafen gäller inte i de fall som det trots kommunens ansträngningar inte är möjligt att få fram de uppgifter som behövs för att få fram meddelandet. Okända sakägare täcks in av kravet på kungörelse enligt 41 a §.

I punkten 2 görs undantag från kravet på underrättelse då antalet kända sakägare är stort. Enligt bestämmelsen ska de kostnader och besvär som meddelandet innebär vägas mot ändamålet med meddelandet. En bedömning får göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Kommunens skyldighet att skicka meddelandet underlättas av att det inte krävs någon delgivning.

Ändamålet med meddelandet är att underrätta kända sakägare om ett beslut som kan ha en negativ inverkan på deras fastigheter. Vid bedömningen bör hänsyn tas till på vilket sätt och i vilken grad sakägarna berörs av beslutet. Behovet av att skicka ett meddelande om beslutet till sakägarna är stort när deras fastigheter påverkas på ett mer påtagligt sätt, exempelvis om en vacker utsikt försämras. I andra fall kan inverkan på flertalet kringliggande fastigheter vara mindre påtaglig, exempelvis om ett mycket stort antal boende i en stad påverkas inom ett stort område kring ett nytt högt hus som omfattas av en ny detaljplan. För övriga kända sakägare enligt punkten 2 bör det då räcka med kungörelsen enligt 41 a §.

Det bör vägas in om beslutet rör en åtgärd som överensstämmer med detaljplanen eller områdesbestämmelserna eller om det är en avvikelse. Behovet av att skicka meddelandet till kända sakägare i fall som rör åtgärder som överensstämmer med detaljplanen får i regel anses mindre än i fall som innebär avvikelse från planen. Utgångspunkten bör vara en ganska restriktiv tillämpning av undantaget. Det bör överlämnas till praxis att närmare avgöra hur stort antalet övriga kända sakägare bör vara i olika situationer för att det ska räcka med kungörelsen.

I en del fall kan det vara svårt att på ett säkert sätt avgöra vem som hör till kretsen kända sakägare. I paragrafen ställs inget krav på att meddelandet ska delges sakägarna. Det bör normalt vara enkelt för kommunen att skicka meddelandet i t.ex. ett brev även om det är osäkert om mottagaren verkligen är sakägare. Att det kan vara svårt att avgränsa sakägarkretsen bör med andra ord inte räcka som skäl för att underlåta att skicka ett meddelande om beslutet. Avgörande för detta är i stället att det är fråga om ett stort antal sakägare.

Det är således kommunens uppgift att utreda vilka kända sakägare som ska underrättas. Kravet på att skicka ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL gäller dock inte i de fall då kommunen trots utredning inte har kunnat få fram de uppgifter som behövs för meddelandet. Vidare framgår att bedömningen av om undantaget för ett stort antal sakägare är tillämpligt får göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen ska hänsyn tas till

på vilket sätt och i vilken grad sakägarna berörs av beslutet. Behovet av meddelandet är stort när sakägarna påverkas på ett mera påtagligt sätt. Undantaget från kravet på meddelande ska tillämpas restriktivt.

I praxis har Högsta domstolen slagit fast att begreppet kända sakägare i 9 kap. 41 b § PBL får anses omfatta även berörda bostadsrättshavare. Det meddelande som kungörs enligt 9 kap. 41 a § PBL ska därför skickas också till sådan bostadsrättshavare.⁹² Mark- och miljööverdomstolen har i avgöranden därefter bedömt att även hyresgäster och boende kan omfattas av meddelandeskyldigheten.⁹³ I ett senare avgörande har Högsta domstolen i fråga om nämndens utredning av vilka som är övriga kända sakägare uttalat följande.⁹⁴

Det får därmed som regel ankomma på nämnden att försöka närmare utreda vilka dessa är, t.ex. genom kontroll i folkbokföringen och kontakt med bostadsrättsföreningen. Endast när byggnadsnämnden gjort skäligen ansträngningar i dessa hänseenden har nämnden fullgjort sin utredningsskyldighet. En sakägare som nämnden då inte känner till får anses vara okänd och omfattas inte av meddelandeskyldigheten.

I samma avgörande har Högsta domstolen slagit fast att en klagande kan komma att anses tillhöra kretsen med kända sakägare enbart på den grund att kommunen inte har fullgjort sin utredningsskyldighet.

Om byggnadsnämnden missat att skicka en underrättelse får den klagande därmed anses ha laga förfall både vid ett för sent överklagande och vid en ansökan om återställande av försutten tid.⁹⁵

Svårigheterna för byggnadsnämnden att avgränsa kretsen av kända sakägare i kombination med slutsatserna i praxis får anses utgöra skäl för ett brett utskick av meddelanden. Byggnadsnämnden behöver inte heller vara försiktig och återhållsam i bedömningen av vilka som ska vara att se som kända sakägare utifrån ett överklagandeperspektiv eftersom det av 13 kap. 9 § PBL framgår att enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt PBL inte ger denne rätt att överklaga beslutet.⁹⁶

Att byggnadsnämnden behöver lägga mycket tid på att identifiera sakägare och andra berörda när beslutet redan är fattat uppfattas av många kommuner som tidsödande och omständligt. Det har också

⁹² Se NJA 2017 s. 3.

⁹³ Se MÖD:s dom den 2 september 2019 i mål nr P 1498-19.

⁹⁴ Se NJA 2020 s. 556.

⁹⁵ Se NJA 2014 s. 267.

⁹⁶ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 41 b §.

visat sig vanligt att kommunerna inte följer reglerna eftersom de uppfattas som orimligt betungande. Framför allt följs inte reglerna om att bostadsrättshavare, hyresgäster och de boende som berörs ska underrättas om ansökan. Det är även relativt vanligt att byggnadsnämnden inte skickar ut det meddelande som kungörs i Post- och Inrikes Tidningar till alla de sakägare som ska få meddelandet enligt 9 kap. 41 b § PBL.⁹⁷

När meddelandet skickas ut görs det ofta med vanlig post, men inget hindrar att meddelandet skickas elektroniskt så länge som det går att säkerställa att det når rätt adress.⁹⁸ Av praxis framgår att det är adressaten som både står för den s.k. befordringsrisken och risken för att den officiella adressen – folkbokföringsadressen för privatpersoner respektive registeradressen för juridiska personer – är felaktig, om inte särskilda omständigheter föranleder annat.⁹⁹

Under utredningstiden har, från flera håll, synpunkter framförts avseende rimligheten av omfattningen både på byggnadsnämndens utredningsskyldighet och den utökade meddelandeskyldighet som Högsta domstolens tolkning av uttrycket övriga kända sakägare i 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL har inneburit. Nuvarande praxis leder inte bara till ett omfattande administrativt arbete för landets byggnadsnämnder och osäkerhet avseende tidpunkten för när beslutet får laga kraft, utan också till ökade avgifter för de som söker lov. Se avsnitt 7.19.23 för våra överväganden.

Meddelande om beslut till länsstyrelsen

Om byggnadsnämndens beslut är inom ett sådant geografiskt område där regeringen eller länsstyrelsen beslutat om att länsstyrelsen ska pröva beslut om lov eller förhandsbesked enligt 11 kap. 12 § PBL ska byggnadsnämnden enligt 9 kap. 42 § PBL genast skicka beslutet till länsstyrelsen.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna reglering. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i den.

⁹⁷ Jfr SOU 2013:34 s. 312.

⁹⁸ Se prop. 2010/11:63 s. 32 f.

⁹⁹ Se NJA 2016 s. 674.

Expediering av beslut till andra myndigheter

Byggnadsnämnden har inte någon lagreglerad skyldighet att delge eller meddela andra myndigheter som har ett väsentligt intresse av ett beslut om lov eller förhandsbesked utan sådana myndigheter behöver endast delges eller meddelas om myndigheten bedöms vara sakägare enligt 9 kap. 41 eller 41 b § PBL.

Detta bekräftas av praxis från Mark- och miljööverdomstolen som 2020 uttalat att i det fall en myndighet inte är att se som sakägare finns det inte någon skyldighet för byggnadsnämnden att expediera lovet till myndigheten. Detta gäller även i det fall då nämnden har inhämtat yttrande från myndigheten i fråga och denna motsatt sig den ansökta åtgärden.¹⁰⁰

Ett antal myndigheter, bl.a. Försvarmakten, Fortifikationsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har under utredningsarbetet beskrivit vilka risker avsaknaden av en lagstadgad skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta myndigheter som har ett väsentligt intresse av ett beslut om lov eller förhandsbesked kan innebära (se avsnitt 6.5.2).

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.19.25.

6.8.2 Startbesked och slutbesked

PBL innehåller inte några särskilda bestämmelser om hur ett beslut om startbesked eller slutbesked ska expedieras. Se mer om startbesked och slutbesked i avsnitt 6.7.3.

6.9 Verkställbarhet av lov

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte har fått laga kraft (9 kap. 42 a § första stycket PBL). Byggnadsnämnden får dock bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det (9 kap. 42 a § andra stycket PBL).

Bestämmelsen infördes i PBL den 1 juli 2018. Bakgrunden var att den nya förvaltningslagen, som trädde i kraft samtidigt, som huvud-

¹⁰⁰ Se MÖD:s dom den 28 maj 2020 i mål nr P 6116-19.

regel uppställer ett krav på att ett beslut ska få laga kraft för att beslutet ska få verkställas (35 § första stycket FL). Tidigare saknades bestämmelser i PBL om när beslut om lov fick verkställas och utan specialbestämmelser i PBL skulle förvaltningslagens bestämmelse ha gällt i ärenden enligt PBL.¹⁰¹

Av förarbetena till ÄPBL framgår dock att beslut om lov och förhandsbesked som regel blir gällande omedelbart. Den enda situation som man då ansåg motiverade ett undantag från denna huvudregel var när länsstyrelsen beslutat att prövning skulle ske i ett visst ärende. I samband med detta kunde länsstyrelsen förordna att beslutet inte skulle gälla förrän frågan om prövning slutligt avgjorts (jfr 12 kap. 4 § andra stycket ÄPBL och 11 kap. 12 § andra stycket PBL).¹⁰² Att ett bygglovsbeslut fick verkställas omedelbart följde också av rättspraxis.¹⁰³

Om förvaltningslagens krav på laga kraft för verkställighet skulle ha ställts på beslut enligt PBL skulle detta ha förändrat rättsläget för verkställighet av dessa beslut och enligt förarbetena till 9 kap. 42 a § PBL potentiellt ha kunnat leda till betydande förseningar av byggprojekt eftersom överklagandeprocessen kan pågå under lång tid. Den nya specialregleringen i PBL motiverades också med att byggherren har ett skyddsvärt intresse av att så snart som möjligt kunna utnyttja bygglovet. Förseningar i byggprojekt skulle kunna medföra betydande ekonomiska konsekvenser för byggherrar och en negativ påverkan på det allmänna intresset av att nya bostäder byggs.¹⁰⁴

Fristen på fyra veckor från kungörande till verkställighet har bestämts utifrån den tid det tar att inleda en överklagandeprocess och begära inhibition om fråga är om genomförande av åtgärder som skulle kunna riskera oåterkalleliga skador på t.ex. natur- och kulturvärden.¹⁰⁵

Bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL innebär inte i sig att den åtgärd som lov har getts för får påbörjas efter den angivna tidsfristen. En ytterligare förutsättning för att påbörja en åtgärd är att byggnadsnämnden har gett startbesked (10 kap. 3 och 23 §§ PBL). När det gäller villkorade lov får den åtgärd som lov har getts för inte heller påbörjas innan villkoret är uppfyllt (9 kap. 36 och 37 §§ PBL).

¹⁰¹ Se prop. 2017/18:240 s. 1.

¹⁰² Se prop. 1985/86:1 s. 804.

¹⁰³ Jfr RÅ 1981 2:33 och MÖD 2017:9.

¹⁰⁴ Se prop. 2017/18:240 s. 8.

¹⁰⁵ Se prop. 2017/18:240 s. 8 f.

Att en överinstans får bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla (inhibition) följer av 48 § förvaltningslagen och 26 § andra stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden. Ett överklagat beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov kan inhiberas oavsett om startbesked har getts eller ett villkor för lovet har uppfyllts. Väljer en byggherre efter startbesked att verkställa ett lovbeslut även om det inte har fått laga kraft står han eller hon risken för att beslutet kan upphävas om beslutet överklagas och åtgärden senare bedöms olovlig.¹⁰⁶

Bestämmelser om att det av ett lov ska framgå att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked finns i 9 kap. 40 § PBL. Bestämmelser om byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett startbesked finns i 11 kap. 51 § PBL och i 9 kap. PBF. Det finns däremot inte några sanktionsmöjligheter om nämnden meddelar startbesked i samma beslut som lovet och byggherren därefter verkställer beslutet innan fyra veckorsfristen har löpt ut.¹⁰⁷

I förvaltningslagen regleras även vissa undantag från huvudregeln att ett beslut normalt måste få laga kraft för att det ska få verkställas, vilket innebär att ett beslut i sådana fall får verkställas omedelbart. Ett sådant undantag avser beslut där kretsen av de som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut (35 § andra stycket 3 FL). Enligt förarbetena till 9 kap. 42 a § PBL kommer detta undantag i förvaltningslagen inte att bli tillämpligt på lovbeslut, eftersom det i PBL finns specialbestämmelser som syftar till att lovbeslut ska få laga kraft inom rimlig tid även om den krets som har rätt att överklaga är vid eller obestämd (9 kap. 41–41 b §§ och 13 kap. 16 § tredje stycket PBL).¹⁰⁸ Se mer om dessa bestämmelser i avsnitt 6.8.1 och 6.11.2.

I 9 kap. 42 a § andra stycket PBL finns ett undantag från huvudregeln i första stycket. Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Undantagsregeln är generell och knyter an till det behov av att utföra en åtgärd omgående som

¹⁰⁶ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 42 a §.

¹⁰⁷ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 42 a §.

¹⁰⁸ Se prop. 2017/18:240 s. 8.

kan göra sig gällande i det konkreta fallet (jfr 35 § tredje stycket FL). Det är byggnadsnämnden som ska göra behovsbedömningen.

Med uttrycket väsentligt allmänt intresse avses sådana angelägna samhällsintressen som t.ex. avvärijandet av akut fara för någons liv eller hälsa. Med uttrycket väsentligt enskilt intresse avses exempelvis enskildas intresse av skydd för betydande egendomsvärden, dock inte rena ekonomiska intressen av att få verkställa beslutet omedelbart. Sådana angelägna allmänna och enskilda intressen kan exempelvis uppstå i samband med eller till följd av en naturkatastrof, en skogsbrand, en allvarlig olycka eller liknande. Det kan t.ex. handla om att fälla stormskadade träd, riva en brandskadad byggnad eller vidta markåtgärder för att hindra att skador uppstår på grund av en översvämning. Det är bara när sådana intressen verkligen kräver att fyraveckorsfristen inte kan avvaktas som första stycket inte hindrar att beslutet verkställs tidigare. Det måste med andra ord ligga en viss fara i att en försening leder till beaktansvärda skadeverkningar i dessa fall. En avvägning måste alltid göras mot motstående enskilda och allmänna intressen. Även om byggnadsnämnden har bestämt att beslutet får verkställas tidigare innebär det inte i sig att åtgärden får påbörjas.¹⁰⁹

Bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL gäller endast beslut om lov. Förvaltningslagens bestämmelse med krav på laga kraft gäller således för beslut om förhandsbesked.

I samband med utarbetandet av den nya förvaltningslagen och den nya bestämmelsen om verkställbarhet gjordes inga överväganden om vad som bör gälla i fråga om lovbeslut enligt PBL.¹¹⁰ Det tidsmässiga utrymmet för att överväga alternativa lösningar var begränsat. Inte heller angränsande bestämmelser övervägdes i lagstiftningsärendet, såsom exempelvis kopplingen mellan verkställbarhet av lov och startbesked. Samtidigt som den nya bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL föreslogs aviserade regeringen i förarbetena sin avsikt att överväga alternativa lösningar och se över angränsande bestämmelser från ett bredare perspektiv. Regeringen uppdrog också åt Översiktsplaneutredningen att utreda hur verkställbarhet av beslut om lov kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås.¹¹¹ Översiktsplaneutredningen redo-

¹⁰⁹ Se prop. 2017/18:240 s. 13 f.

¹¹⁰ Se prop. 2017/18:240 s. 8 och 10.

¹¹¹ Se dir. 2018:62.

visade uppdraget i delbetänkandet *Verkställbarhet av beslut om lov*.¹¹² Utredningens förslag innebär att beslut om lov bör gälla omedelbart även om det inte fått laga kraft. För att faktiskt få påbörja åtgärden bör det även i fortsättningen krävas ett startbesked. Förslaget har remissbehandlats, men regeringen ännu inte beslutat en lagrådsremiss.

Under utredningsarbetet har framkommit att det finns en utbredd kritik mot nuvarande regler och att en återgång till omedelbar verkställighet, i enlighet med Översiktsplaneutredningens förslag, efterfrågats av många. Se våra överväganden i avsnitt 7.19.27.

6.10 Giltighetstiden för beslut

6.10.1 Lov

Huvudregeln är att ett bygglov, rivningslov eller marklov upphör att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft (9 kap. 43 § PBL).

För att en åtgärd ska anses påbörjad krävs att de egentliga byggnads-, rivnings- eller markarbetena har kommit igång. Det räcker alltså inte att förberedande åtgärder vidtas. Om lovet innebär medgivande att ändra användningssättet för en byggnad utan att någon faktisk åtgärd behöver vidtas, krävs att byggnaden börjar användas för det nya ändamålet inom tvåårsfristen.¹¹³

Om ett bygglov har meddelats i enlighet med en detaljplan, har planens genomförandetid inte någon betydelse för lovet's giltighet. Lovet är alltså giltigt även om detaljplanens genomförandetid går ut innan arbetet påbörjas.¹¹⁴ Detta följer också av beslutets negativa rättskraft, dvs. orubblighet, på sätt som gynnande förvaltningsbeslut generellt har.

Under utredningsarbetet har framförts synpunkter både på regeln att den åtgärd som lovet avser behöver påbörjas inom två år och att byggherren, oavsett situation, har rätt att fortsätta den påbörjade åtgärden i fem år.

Se vår bedömning i avsnitt 7.19.29.

¹¹² SOU 2018:86.

¹¹³ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 43 §.

¹¹⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 751.

6.10.2 Tidsbegränsade lov

För tidsbegränsade lov enligt 9 kap. 33 och 33 a §§ PBL gäller att de får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får överstiga femton år endast om lovet ska användas för ett ändamål av säsongskaraktär.

För tidsbegränsade lov gäller också, precis som för permanenta bygglov, regeln att lovet upphör att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft (9 kap. 43 § PBL).

För bygglov för ändamål av säsongskaraktär gäller att tiden är beroende av att åtgärden upprepas inom ett år från det att åtgärden senast avslutades för att giltighetstiden inte ska löpa ut (9 kap. 9 § PBL).

Bestämmelserna om giltighetstid för tidsbegränsade lov och för bygglov av ändamål av säsongskaraktär har funnits sedan bestämmelsernas införande 1932 respektive 2008. Mer om tidsbegränsade bygglov återfinns i avsnitt 5.3.

6.10.3 Förhandsbesked

Av 9 kap. 18 § PBL framgår att ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas är bindande vid den kommande bygglovsprövningen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet fick laga kraft. Giltighetstiden för förhandsbeskedet är således två år från det att det fick laga kraft.

6.10.4 Startbesked

Av 10 kap. 25 § första stycket PBL framgår att ett startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla. Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats behöver ett nytt lov sökas. Detta behövs dock inte om det finns förutsättningar för att i stället kalla till slutsamråd.

Av 10 kap. 25 § andra stycket PBL framgår att ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder upphör att gälla två år efter att startbeskedet gavs. Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats och ett nytt tekniskt samråd behövs, ska byggnadsnämnden kalla till ett

nytt sammanträde för tekniskt samråd. Om det finns förutsättningar för slutsamråd får byggnadsnämnden i stället kalla till slutsamråd.

Under utredningstiden har framförts att 10 kap. 25 § andra stycket PBL vållar tillämpningsproblem eftersom det för anmälningspliktiga åtgärder, till skillnad från lovpliktiga åtgärder, inte finns ett slutdatum då åtgärden ska vara klar.

Se avsnitt 7.20.1 för våra överväganden avseende startbesked.

6.11 Överklagande

I detta avsnitt kommer vi att göra några nedslag i förvaltningslagen, i 13 kap. PBL och de författningar som i övrigt reglerar formerna och förutsättningarna för överklagande av beslut om lov, förhandsbesked och startbesked.

6.11.1 Formerna för ett överklagande

Enligt 13 kap. 16 § PBL gäller 43–47 §§ förvaltningslagen i fråga om överklagande av beslut om lov och förhandsbesked.

Av 43 § förvaltningslagen framgår att ett överklagande ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet, men ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (byggnadsnämnden). I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. Några andra krav på innehållet i överklagandet ställs inte i förvaltningslagen. Däremot finns i bl.a. 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden, ÄL, krav som gäller vid överklagande av länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstol. Se mer om länsstyrelsens och mark- och miljödomstolarnas prövning av överklaganden i avsnitt 6.12.

6.11.2 Överklagandetid

För de som ska delges ett beslut om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap. 41 § PBL ska ett överklagande ha kommit in till beslutsmyndigheten (byggnadsnämnden) inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överkla-

gandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades (44 § FL).

Av förarbetena till 44 § förvaltningslagen framgår att, med uttrycket ”part som företräder det allmänna”, avses fall då en myndighet uppträder i ett ärende i sin offentlighetsroll. Om myndigheten uppträder som part i en privaträttslig angelägenhet gäller i stället huvudregeln i första meningen.¹¹⁵ Bestämmelsen i paragrafens andra mening tillkom som en följd av en samtidigt företagen ändring i förvaltningsprocesslagen och motiverades främst av praktiska skäl, dvs. en strävan att undvika onödiga delgivningar.¹¹⁶

I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen¹¹⁷ har domstolen tagit ställning till om Trafikverket, som i det aktuella fallet överklagat ett bygglov intill en väg som Trafikverket som väghållare haft vägrätt för, inkommit med sitt överklagande av ett länsstyrelsebeslut i rätt tid. Majoriteten fann att Trafikverket var en sådan part som företräder det allmänna och att överklagandetiden därför skulle beräknas från dagen för beslutets meddelande. Två av ledamöterna var skiljaktiga och ansåg att Trafikverket hade rätt att överklaga bygglovet med stöd av 13 kap. 10 § PBL.

Efter att Mark- och miljööverdomstolens avgörande överklagats, har Högsta domstolen uttalat att när en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § PBL, agerar myndigheten inte som företrädare för det allmänna utan som företrädare för staten i egenskap av innehavare av en fastighetsanknuten rättighet. Det är alltså enligt domstolen fråga om en situation där staten har en ställning motsvarande ett privaträttsligt subjekt, när en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § PBL.¹¹⁸

För övriga som inte omfattas av byggnadsnämndens delgivningskyldighet räknas tiden (tre veckor) från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar enligt 13 kap. 16 § tredje stycket PBL (se avsnitt 6.8). Av förarbetena framgår att bestämmelsen ska säkerställa att beslut om lov och förhandsbesked får laga kraft mot samtliga sakägare och att detta gäller oavsett om något meddelande enligt 9 kap. 41 b § PBL har skick-

¹¹⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 335.

¹¹⁶ Se prop. 1997/98:101 s. 93 f.

¹¹⁷ Se MÖD:s dom den 28 maj 2020 i mål nr P 6116-19.

¹¹⁸ Se Högsta domstolens beslut den 3 mars 2021 i mål nr Ö 3380-20.

ats eller inte.¹¹⁹ Högsta domstolen instämmer dock inte i denna bedömning (se avsnitt 6.11.4).

När överklagandetiden har löpt ut får lovet laga kraft och det är då för sent att överklaga beslutet till länsstyrelsen.

Någon möjlighet för beslutsmyndigheten att på begäran av den klagande förlänga överklagandetiden finns inte. I sådana situationer bör byggnadsnämnden i stället informera den som önskar överklaga att kraven på utformning av ett överklagande inte är särskilt högt ställda, utan att det räcker med en skrivelse i vilken den klagande anger vilket beslut som överklagas.¹²⁰ Svar på en eventuell begäran om anstånd för att få utveckla grunderna för överklagandet ges av den överprövande instansen.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.21.3.

6.11.3 Byggnadsnämndens hantering av ett överklagande

Byggnadsnämnden ska enligt 45 § förvaltningslagen pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och om det har kommit in för sent, ska nämnden avvisa överklagandet. Ett överklagande ska dock inte avvisas om förseningen beror på att nämnden inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar eller om överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

Om byggnadsnämnden inte avvisar överklagandet ska överklagandet och övriga handlingar i ärendet skyndsamt överlämnas till överinstansen enligt 46 § förvaltningslagen. Enligt 38 § förvaltningslagen är byggnadsnämnden skyldig att under vissa förutsättningar själv ändra ett uppenbart felaktigt beslut. Om myndigheten ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen och överklagandet ska då anses omfatta det nya beslutet (46 § andra stycket FL).

Om byggnadsnämnden funnit att ett överklagande har inkommit i rätt tid kan detta ställningstagande inte ifrågasättas av den instans som ska pröva överklagandet.¹²¹

¹¹⁹ Se prop. 2010/11:63 s. 55.

¹²⁰ Jfr JO 2015/16 s. 574.

¹²¹ Se HFD 2018 ref. 9.

6.11.4 Möjlighet att ansöka om återställande av försutten tid

Även om ett beslut har fått laga kraft och den ordinarie överklagandetiden har gått ut finns det under vissa förutsättningar möjlighet att angripa beslutet med s.k. extraordinära eller särskilda rättsmedel. De särskilda rättsmedel som finns att tillgå är resning, återställande av försutten tid och domvilla. I det här sammanhanget finns det skäl att kort redogöra för bestämmelserna om återställande av försutten tid.

Om någon inte har överklagat inom den tid som gäller för överklagande av en dom eller ett beslut och haft laga förfall (giltig ursäkt) för det, får efter ansökan den försuttna tiden återställas enligt 42 § ÄL och 58 kap. 11 § rättegångsbalken. Ansökan prövas, i fråga om ett beslut om bygglov av byggnadsnämnd, av Mark- och miljööverdomstolen enligt 6 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

Det är endast den som har rätt att överklaga det aktuella beslutet som är behörig att ansöka om återställande av försutten tid. Om det står klart att sökanden inte tillhör den klagoberättigade kretsen ska ansökan således avvisas.

Om ansökan bifalls får den som ansökt om återställande av försutten tid en ny tid för att överklaga det aktuella beslutet. Ansökan ska ges in inom tre veckor från det att förfallet upphörde och senast inom ett år från det att överklagandetiden gick ut.

Vad som utgör laga förfall finns det omfattande praxis om. Laga förfall föreligger då någon genom avbrott i den allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet som han eller hon inte bort förutse eller som rätten annars anser utgör giltig ursäkt, har hindrats att överklaga beslutet i rätt tid. Det är inte bara absoluta hinder som avses. Som laga förfall kan även godtas en omständighet som är av sådant slag att det inte skäligen kan krävas att parten överklagade i rätt tid (32 kap. 8 § RB).¹²² Praxis finns vad gäller förutsättningarna för att godta ett påstående om att ett beslut inte har kommit fram, både när det har expedierats med vanlig post och när det har expedierats med e-post.¹²³ Av intresse i fråga om bygglov är framför allt vad Högsta domstolen har uttalat om expediering av bygglovsbeslut enligt 9 kap. 41 b § PBL.¹²⁴

¹²² Jfr NJA II 1943 s. 420.

¹²³ Se NJA 2012 s. 435 och NJA 2020 s. 186.

¹²⁴ Se NJA 2014 s. 267 p. 10.

Ändamålet med ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § plan- och bygglagen är att underrätta kända sakägare om ett beslut som kan ha en negativ inverkan på deras fastigheter. Det har alltså inte ansetts vara tillräckligt att underrätta dessa sakägare enbart genom kungörelsen i Post- och Inrikes Tidningar. Underrättelseskyldigheten är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Om någon underrättelse inte har skickats får det därför anses föreligga laga förfall vid ett för sent överklagande från en person som inte på annat sätt har fått kännedom om beslutet.

Högsta domstolens avgörande innebär att om byggnadsnämnden felaktigt inte har skickat en underrättelse enligt 9 kap. 41 b § PBL till någon har denne möjlighet att få en ny tid att överklaga beslutet om lov, förutsatt att en ansökan om återställande av försutten tid görs inom rätt tid.

I praxis klargörs också bl.a. när den klagande senast bör ha lämnat ett överklagande för postbefordran för att överklagandet ska ha ansetts inkommit i rätt tid¹²⁵ och att det faktum att den klagande ställt frågor till byggnadsnämnden om det överklagade beslutet inom överklagandetiden inte är tillräckligt för laga förfall för att inte överklaga beslutet inom överklagandetiden.¹²⁶

6.11.5 Vem har rätt att överklaga ett beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked?

Bestämmelserna om vem som har rätt att överklaga beslut enligt PBL återfinns i 13 kap. 8–15 §§ PBL.

För beslut om lov och förhandsbesked gäller som huvudprincip den generella regleringen i 42 § förvaltningslagen att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (13 kap. 8 § PBL).

I 13 kap. 9 § PBL tydliggörs att enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats om ett beslut enligt PBL inte ger denne rätt att överklaga ett beslut. Vidare framgår av 13 kap. 10 § PBL att ett beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet får överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten. Av 13 kap. 14 § PBL framgår att beslut om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 9 kap. 13 § PBL får över-

¹²⁵ Se NJA 2019 s. 526.

¹²⁶ Se MÖD:s beslut den 24 maj 2019 i mål nr P 1570-19.

klagas av Transportstyrelsen, om beslutet rör en civil flygplats, Strålsäkerhetsmyndigheten, om beslutet rör en kärnkraftsreaktor eller annan kärnteknisk anläggning, och i andra fall av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Startbesked får enligt 13 kap. 15 § PBL endast överklagas av sökanden eller anmälaren i ärendet.

Nedan beskrivs närmare om förutsättningar för överklagande i de olika situationerna.

Huvudregel för lov och förhandsbesked

Av 13 kap. 8 § PBL framgår att bestämmelser om vem som får överklaga beslut bl.a. om lov och förhandsbesked finns i 42 § förvaltningslagen. Bestämmelsen är en huvudregel som följs av vissa förtydligande bestämmelser om statens möjligheter att överklaga bl.a. beslut om lov (13 kap. 10 och 14 §§ PBL).

Bestämmelsen i 42 § förvaltningslagen har i sak samma innebörd som den bestämmelse om rätt att överklaga som fanns redan i 1971 års förvaltningslag.¹²⁷ Den omfattande och utvecklade rättspraxis som finns i fråga om vem som får överklaga ett förvaltningsbeslut gäller därför fortfarande.

Genom uttrycket den som beslutet *angår* klargörs att den som överklagar ett beslut måste ha ett visst intresse i saken för att överklagandet ska tas upp till prövning av en högre instans. Man brukar säga att klaganden ska vara saklegitimerad. Det finns alltså inte någon rätt för var och en att överklaga. Hör klaganden inte till kretsen av saklegitimerade, ska överklagandet avvisas utan prövning i sak.

Klagorätt har i första hand den som är part. Part är normalt den som är sökande i ansökningsärendet. Även fastighetsägaren, om denne är annan än sökande, bör anses vara part. Likaså bör intressenter som tidigare uppträtt i ärendet hos byggnadsnämnden anses vara parter.¹²⁸

Ett beslut kan angå också andra än parter. Även intressenter som inte tidigare uppträtt i ärendet kan vara klagoberättigade. Allmänt sett brukar det för klagorätt krävas att beslutet antingen påverkar personens rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen.¹²⁹

¹²⁷ Se prop. 1971:30 Del 2 s. 390 ff. och prop. 1985/86:80 s. 72.

¹²⁸ Se RÅ 1977 ref. 43 och RÅ 1997 not. 125.

¹²⁹ Se HFD 2013 ref. 74.

Om det i specialförfattning regleras att vissa utpekade intressenter ska höras i ärendet medför detta normalt klagorätt för dessa intressenter. I 13 kap. 9 § PBL finns dock en bestämmelse som innebär att enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt lagen inte ger denne rätt att överklaga vissa beslut.

Den avvägning som domstolar och andra överprövande instanser ska göra vid avgränsningen av klagorätten är ofta komplicerad. Å ena sidan bör alla med beaktansvärda intressen i saken beredas det skydd som klagorätten innebär. Å andra sidan bör kretsen av klagoberättigade inte bli för vid och obestämd. Då blir det nämligen svårt att avgöra om ett beslut har fått laga kraft. Detta kan i så fall bli till nackdel för både enskilda och det allmänna som behöver kunna lita på att beslutet blir bestående. Utsträcker man klagorätten för mycket kan det slutliga avgörandet också försenas och fördyras i onödan. Av främst dessa skäl erkänns i Sverige inte någon rätt för vem som helst att överklaga (s.k. *actio popularis*).¹³⁰

Som regel förutsätts för klagorätt att beslutets effekt drabbar klaganden direkt.¹³¹ Det räcker normalt inte med indirekta verkningar för t.ex. en närstående. Det ska också vara fråga om negativa verkningar.

Utöver den sökande och fastighetsägaren anses beslut om bygglov och förhandsbesked normalt även angå ägare till de fastigheter som gränsar direkt till den fastighet som bygglovet gäller eller endast skiljs åt av en mindre väg (s.k. rågrannar).¹³² Utöver rågrannarna bedöms beslut om lov och förhandsbesked också angå ägare till fastigheter i nära grannskap om de är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden.¹³³ Slutligen bedöms beslut om lov och förhandsbesked i vissa fall också angå de som ska under rättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked enligt bestämmelserna i 9 kap. 25 § PBL. Detta innebär att kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av beslutet får klagorätt. Deras klagorätt bedöms utifrån arten och omfattningen av den aktuella åtgärden samt natur- eller trafikförhållandena på platsen m.m.¹³⁴

¹³⁰ Se SOU 1964:27 s. 517 och 536.

¹³¹ Se NJA 2017 s. 421.

¹³² Se RÅ 2005 ref. 36.

¹³³ Se MÖD:s dom den 12 november 2013 i mål nr P 4489-13 eller MÖD:s dom den 24 augusti 2020 i mål nr P 7484-19.

¹³⁴ Se RÅ 2006 not. 112 och MÖD:s dom den 27 september 2019 i mål nr P 11078-18.

För hyresgästföreningar, samfällighetsföreningar och vägföreningar gäller att de har rätt att klaga om de är att se som rågranne till den fastighet som omfattas av det överklagade beslutet.¹³⁵

Även de som inledningsvis har lämnat ett godkännande till åtgärden under prövningen av ansökan om lov har ansetts vara berörda och ha rätt att klaga.¹³⁶ Genom överklagandet får det tidigare lämnade godkännandet anses återtaget.

Rätt att överklaga utifrån en bevakning av ett allmänt intresse

I praxis finns flera fall i vilka bedömningen gjorts att det är kommunen som har att beakta allmänna intressen och att klagande som endast åberopat allmänna intressen som stöd för sitt överklagande inte har bedömts ha klagorätt.¹³⁷ Se dock miljöorganisationers rätt överklaga nedan under rubriken Rätt att överklaga enligt Århuskonventionen och MKB-direktivet. Se också mer nedan avseende statens och kommunens rätt att överklaga.

Statens rätt att överklaga

Av 13 kap. 10 § PBL följer att ett beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet får överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten.

Av förarbetena framgår att bestämmelsen infördes med nya PBL 2011 och att avsikten då var att komma tillrätta med de oklarheter som avsaknaden av reglering på detta område tidigare ledde till.¹³⁸

Länsstyrelsens och de centrala myndigheternas roller vid bevakningen av de allmänna intressena berörs kortfattat i förarbetena till ÄPBL. Det framgår där att syftet med regleringen i dåvarande 12 kap. var att länsstyrelsen ska ges en stark ställning som det samordnande organet på den statliga sidan med en uppgift att självständigt agera för statens räkning i beslutsprocessen. Andra statliga myndigheter ska inte kunna få överklaga länsstyrelsens beslut i frågor som rör den statliga kontrollen. Den mycket begränsade möjlighet att agera som

¹³⁵ Se MÖD:s domar den 22 december 2014 i mål nr P 8071-14 respektive den 1 juni 2015 i mål nr P 1669-15.

¹³⁶ Se NJA 2014 s. 445.

¹³⁷ Se t.ex. RÅ 1993 ref. 14; jfr även RÅ 1994 ref. 39.

¹³⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 106, 334 ff. och 800 samt prop. 2010/11:170 Del 1 s. 362 och 503.

statliga sektorsmyndigheter kan ha i dessa avseenden inskränker sig enligt propositionen till att de kan begära att regeringen utfärdar planföreläggande. Med den tydliga rollfördelning på den statliga sidan vad gäller ingripanden enligt 12 kap. ÄPBL (numera 11 kap. 10–12 §§ PBL), som framgår av propositionen, var det naturligt att olika sektorsmyndigheter inte heller genom överklagande enligt 13 kap. borde kunna få till stånd en ytterligare prövning av hur olika allmänna intressen hade behandlats.¹³⁹

Av uttalanden i specialmotiveringen i förarbetena till ÄPBL framgår dock att den angivna rollfördelningen endast avsågs gälla bevakningen av statliga intressen av mera allmän karaktär gällande markanvändningen. I propositionen anfördes följande.¹⁴⁰

Det bör vidare framhållas att den prövning som kan ske med stöd av 12 kap. (numera 11 kap. 10–12 §§ PBL; *vår anmärkning*) inte är avsedd för fall där staten uppträder som markägare eller sakägare i övrigt. I sådana fall har staten besvärsmätt enligt bestämmelser som skall gälla för sakägare i allmänhet, dvs. enligt 13 kap. Genom prövning enligt 12 kap. skall staten bevaka de intressen som den kan ha i en planeringsfråga utan att i det skedet vara sakägare. Som exempel kan nämnas vägverkets anspråk på att behövliga vägreservat läggs ut i planer. Har vägrätt uppkommit, är väghållaren sakägare och kan agera enligt 13 kap.

Regeringen har således i förarbetena utgått från att statliga myndigheter som kan betraktas som sakägare ska anses ha rätt att överklaga ett beslut enligt PBL på samma sätt som andra sakägare.

Regeringens praxis följde också denna princip. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg dock i ett uppmärksammat mål (RÅ 1993 not. 125) att Vägverket (numera Trafikverket) inte hade rätt att överklaga ett beslut rörande bygglov för en reklamskylt invid en riksväg. Detta beslut följde en tidigare praxis från den gamla byggnadslagstiftningens tid (RÅ 1972 ref. 60). Högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande verkade bl.a. ha utgått från principen att det krävs ett uttryckligt författningsstöd för att en myndighet ska ha rätt att överklaga ett beslut av en annan myndighet.

¹³⁹ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 13 kap. 10 §.

¹⁴⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 800.

Den tidigare Plan- och byggtredningen föreslog, med anledning av Högsta förvaltningsdomstolen beslut, att Vägverket skulle ges en särskild rätt att överklaga vissa beslut enligt PBL.¹⁴¹

Mot denna bakgrund ansåg regeringen det vara angeläget att den nya PBL tydligt reglerar denna fråga. Statliga myndigheters rätt att överklaga har därför tagits upp i förevarande paragraf, som innebär att staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet har rätt att överklaga beslut som går staten emot. I ett sådant fall får beslutet överklagas av den myndighet som förvaltar fastigheten.

Av bestämmelsen framgår att det är staten som sådan, inte berörd myndighet, som har den ställning som grundar rätten att överklaga, men att det är den statliga myndighet som förvaltar fastigheten som får överklaga.

Av 1 kap. 6 § Lantmäteriets föreskrifter (LMVFS 2006:1) om hur fastighetsregistrets inskrivningsdel ska föras framgår att i uppgifter om lagfart ska för staten anges förvaltande myndighets namn föregånget av ordet staten. Även om registeruppgifter kan vara bristfälliga innebär angivna föreskrifter att det normalt inte ska finnas någon oklarhet om eller några praktiska svårigheter att konstatera när en fastighet som berörs av ett beslut enligt PBL tillhör staten eller om vilken myndighet som har ansvaret för förvaltningen.¹⁴²

Fråga om myndighets rätt att överklaga beslut med stöd av 13 kap. 10 § PBL har prövats av regeringen. I ett ärende från 2016 fann regeringen att Fortifikationsverket, i egenskap av fastighetsägare och förvaltare av en flygplats, hade rätt att överklaga beslut om antagande av detaljplan inom Luleå kommun. Regeringen fann att den aktuella detaljplaneändringen fick anses angå Fortifikationsverket på sådant sätt att rätt att överklaga beslutet fanns.¹⁴³ I beslut från den 7 maj 2020 fann regeringen däremot att Försvarsmakten inte hade rätt att överklaga ett detaljplanebeslut med hänvisning till riksintresset för totalförsvaret. Regeringen konstaterade att det i stället är länsstyrelsen, som inom ramen för sin överprövning enligt 11 kap. PBL, har att bedöma om en detaljplan tillgodoser ett riksintresse. I ärendet

¹⁴¹ Se SOU 1994:134 s. 131.

¹⁴² Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 13 kap. 10 §.

¹⁴³ Se N2016/02252/PBB.

framkom inte heller att detaljplanen angick Försvarsmakten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt.¹⁴⁴

Högsta domstolen har vidare i praxis uttalat att när en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § PBL, agerar myndigheten inte som företrädare för det allmänna utan som företrädare för staten i egenskap av innehavare av en fastighetsanknuten rättighet. Det är alltså enligt domstolen fråga om en situation där staten har en ställning motsvarande ett privaträttsligt subjekt, när en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § PBL.¹⁴⁵

Se nedan avseende synpunkter som har inkommit, i första hand från Försvarsmakten, avseende rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked.

Rätt att överklaga beslut inom skydds- eller säkerhetsområden

Enligt 13 kap. 14 § PBL får beslut om lov eller förhandsbesked överklagas av vissa myndigheter om åtgärd ska utföras inom skydds- eller säkerhetsområden i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde. Om beslutet rör en civil flygplats får det överklagas av Transportstyrelsen. Om beslutet rör en kärnkraftsreaktor eller en annan kärnteknisk anläggning får det överklagas av Strålsäkerhetsmyndigheten. I andra fall får besluten överklagas av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Vi kan konstatera att det inte har inkommit några synpunkter på denna bestämmelse. Däremot har Försvarsmakten framfört att den också bör ha en generell rätt att överklaga andra beslut om lov eller förhandsbesked som avser åtgärd som avses utföras inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken än sådana som följer av bestämmelsen i 9 kap. 13 § PBL. Utan en sådan generell möjlighet att överklaga denna typ av beslut behöver Försvarsmakten uppfylla kraven i 42 § förvaltningslagen för att få klaga. I praxis har de vid flera tillfällen inte bedömts ha rätt att överklaga denna typ av beslut. Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.21.4.

¹⁴⁴ Se Fi2019/01236/SPN.

¹⁴⁵ Se Högsta domstolens beslut den 3 mars 2021 i mål nr Ö 3380-20.

Kommunens rätt att överklaga beslut om bygglov

Frågan om byggnadsnämnd har rätt att överklaga beslut av länsstyrelsen eller dom av domstol att upphäva beslut om lov eller förhandsbesked har prövats i en lång rad mål både enligt ÄPBL och PBL med olika utgång.

Under 1960–1990-talen bedömdes byggnadsnämnden inte vara behörig att föra talan mot beslut som upphävts eller inhiherats av länsstyrelsen.¹⁴⁶ Från slutet av 1990-talet bedömdes byggnadsnämnd – efter att ha intagit motpartsställning i överinstans – kunna ha rätt att överklaga motsvarande beslut.¹⁴⁷ Av praxis från 2018 och framåt framgår att Mark- och miljööverdomstolen ändrat sin bedömning och numera menar att det inte kan anses vara byggnadsnämndens uppdrag att som första beslutande myndighet bevaka sitt beslut att ge bygglov i en efterföljande domstolsprocess och överklaga om beslutet upphävs.¹⁴⁸

När det fattade beslutet inte kan anses gå nämnden emot har nämnden inte heller rätt att ansöka om resning.¹⁴⁹

Byggnadsnämnden har inte partsställning vid mark- och miljödomstols prövning i PBL-mål i de fall en sådan ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat och målet avser något annat än planer enligt PBL (jfr 5 kap. 2 § andra och tredje styckena lagen om mark- och miljödomstolar).¹⁵⁰

Under utredningstiden har det framkommit synpunkter på att byggnadsnämnden, på sätt som tidigare var praxis, borde få överklaga överinstansens avgörande om det innebär att nämndens beslut upphävs. Skäl för detta uppges vara att det ibland kan finnas skäl för att få fram ett prejudikat i den fråga som beslutet avser och om byggnadsnämnderna inte får rätt att överklaga blir möjligheten att få fram prejudikat helt beroende av om den sökande överklagar eller inte. Ett annat skäl som har förts fram är att byggnadsnämnden bör få klaga för att inte ”felaktiga” avgöranden ska bli bestående.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.21.4.

¹⁴⁶ Se t.ex. RÅ 1988 not. 482, RÅ 1993 not. 588 eller RÅ 1997 not. 269.

¹⁴⁷ Se t.ex. RÅ 1999 not. 17 och 2010 not. 82, MÖD 2003:19, MÖD 2012:22, MÖD 2012:23 och MÖD 2014:7.

¹⁴⁸ Se t.ex. MÖD 2018:26 samt MÖD:s dom den 20 mars 2019 i mål nr P 10076-17 och den 21 september 2020 i mål nr P 2658-20.

¹⁴⁹ Se MÖD:s dom den 19 mars 2018 i mål nr P 11974-17.

¹⁵⁰ Se NJA 2020 s. 190.

Rätten att överklaga ett beslut om startbesked

Enligt 13 kap. 15 § PBL får ett beslut om startbesked endast överklagas av sökanden eller anmälaren i ärendet.

Rätten för sökanden i ett bygglovsärende att överklaga ett negativt beslut ifråga om startbesked tillkom eftersom ett sådant beslut påverkar förutsättningarna att genomföra åtgärden i beslutet om bygglov. Begränsningen av vem som skulle anses klagoberättigad infördes ursprungligen för att undvika att samma krets som har rätt att överklaga ett beslut om lov även skulle få rätt att klaga på beslutet om startbeskedet då detta endast ansågs beröra sökanden i ärendet.¹⁵¹

Grannar m.fl. skulle således inte kunna ”okynnesöverklaga” beslutet om startbesked när de frågor som berör grannen redan var prövade i beslutet om bygglov och startbeskedet huvudsakligen syftade till att säkerställa att de tekniska egenskapskraven enligt 8 kap. 4 § PBL tillgodoses (10 kap. 23 § PBL).¹⁵²

Utgångspunkten att startbeskedet huvudsakligen syftar till att tillgodose de tekniska egenskapskraven och att de frågor som berör grannen redan har utretts i beslutet om bygglov har dock förändrats över tid, särskilt efter införandet av bestämmelserna om anmälningsplikt i stället för lovplikt för komplementbostadshus, komplementbyggnader m.fl. s.k. attefallsåtgärder.

Således framgår av praxis att även andra än de som räknas upp i 13 kap. 15 § PBL kan tillerkännas klagorätt med stöd av den rätt till domstolsprövning som följer av artikel 6 i Europakonventionen.

Mark- och miljööverdomstolen har exempelvis i praxis funnit att en komplementbyggnad som bedömdes påverka sjöutsikten på grannens fastighet berörde grannen på ett sådant sätt att denne hade klagorätt.¹⁵³ Mark- och miljööverdomstolen fann att det överklagade startbeskedet rörde en prövning av grannarnas civila rättigheter och skyldigheter och att de därför enligt artikel 6.1 i Europakonventionen skulle medges rätt till domstolsprövning. I målet påtalades även att det förelegat en skyldighet för länsstyrelsen att före beslut bereda ägaren av grannfastigheten tillfälle att yttra sig över överklagandet samt att mark- och miljödomstolen borde ha hört ägaren till grannfastigheten. Då detta inte gjorts undanröjde Mark- och miljööverdom-

¹⁵¹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 363.

¹⁵² Se prop. 2014/15:122 s. 39 f.

¹⁵³ Se MÖD:s dom den 21 juli 2016 i mål nr P 1451-16.

stolen mark- och miljödomstolens dom och återförvisade ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Samma utgång blev det i en senare dom.¹⁵⁴ I målet hade ett startbesked för komplementbostadshus överklagats av ett bolag som var ägare till grannfastighet. Bolaget gjorde bl.a. gällande att byggnaden låg för nära tomtgränsen, att utsikten från bolagets fastighet påverkades av den anmälda åtgärden och att trafiken i området ökade till följd av byggnationen och att dessa omständigheter påverkade fastighetens värde. Mark- och miljööverdomstolen gjorde följande bedömning.

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Detta är även en grundlagsskyddad rätt enligt 2 kap. 15 § RF. Rätten till skydd för egendom är vidare en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen och en kränkning av denna rättighet ger således rätt till domstolsprövning. En sådan rätt kan tillkomma även ägare av grannfastighet som t.ex. drabbas av olägenhet och värdeminskning till följd av en åtgärd på en annan fastighet (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. s. 167 f. samt Europadomstolens avgöranden Zander mot Sverige, p. 27 och Ortenberg mot Österrike, p. 28). Mot bakgrund av den koppling som finns mellan bolagets invändningar och påverkan på bolagets egendom anser Mark- och miljööverdomstolen att beslutet om startbesked får anses beröra bolaget på ett sådant sätt att det har innefattat en prövning av bolagets civila rättigheter. Artikel 6.1 ger därför rätt till domstolsprövning av denna fråga. Vid denna bedömning ska bolaget med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen och med åsidosättande av 13 kap. 15 § PBL medges rätt att klaga på nämndens beslut. Underinstansernas avgöranden ska därför upphävas och målet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Också i ett senare avgörande har Mark- och miljööverdomstolen funnit att en granne hade rätt att klaga på ett startbesked som avsåg uppförande av en bygglovsbefriad komplementbyggnad. Mark- och miljööverdomstolens dom överklagades till Högsta domstolen, som beslutade att inte ge prövningstillstånd.¹⁵⁵

Däremot bedömde Mark- och miljööverdomstolen att granne inte hade rätt att överklaga en byggnadsnämnds beslut att ge fastighetsägare startbesked för installation av braskamin.¹⁵⁶ I målet konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att användningen av eldstaden och de utsläpp som användningen kunde medföra inte hade prövats genom startbeskedet och att grannen, om hon drabbades av

¹⁵⁴ Se MÖD 2017:50.

¹⁵⁵ Se MÖD 2018:22 och HD:s beslut den 8 juni 2018 i mål nr Ö 1929-18.

¹⁵⁶ Se MÖD:s dom den 27 augusti 2019 i mål nr P 10674-18.

olägenheter på grund av användningen av eldstaden, hade möjlighet att få sin sak prövad genom att påkalla tillsyn enligt miljöbalkens regler (jfr 26 kap. 9 § MB). Mark- och miljööverdomstolen bedömde att bestämmelsen att ett beslut om startbesked endast får överklagas av sökanden eller anmälaren utifrån förutsättningarna i målet därmed inte stred mot Europakonventionens bestämmelse om rätten till domstolsprövning.

På samma sätt bedömde Mark- och miljööverdomstolen inte att boende, i det flerbostadshus som ett beslut om startbesked för ändring i bärande konstruktion avsåg, hade rätt att överklaga nämndens beslut om startbesked.¹⁵⁷ Domstolen anförde följande.

Det överklagade beslutet avser ett startbesked för ändringar av bärande konstruktion i det flerbostadshus där G S bor. Hennes invändningar mot startbeskedet tar sikte på olägenheter som uppstår till följd av de arbetsmoment, och således inte det slutliga resultat, som beslutet om startbesked ger upphov till. Domstolen bedömer att olägenheterna därför faller utanför 2 kap. 9 § PBL:s tillämpningsområde och inte heller i övrigt kan angripas med stöd av nu nämnda lag. Eftersom beslutet om startbesked således inte har innefattat en prövning av de olägenheter som G S anser påverkar hennes civila rättigheter kan beslutet inte heller läggas till grund för klagorätt enligt Europakonventionen. Eventuella olägenheter i samband med att åtgärderna enligt startbeskedet genomförs får prövas i annan ordning. G S har därför inte haft rätt att överklaga nämndens beslut om startbesked. Mark- och miljödomstolens dom ska således upphävas och länsstyrelsens beslut ändras på så sätt att överklagandet dit aviseras. Nämndens beslut att ge startbesked ska därmed stå fast.

Efter att Mark- och miljööverdomstolens avgörande överklagats, har Högsta domstolen beviljat prövningstillstånd vad gäller frågan om klagorätt enligt 13 kap. 15 § PBL när annan än sökanden eller anmälaren i ärendet överklagar ett beslut om startbesked.¹⁵⁸

Mot bakgrund av denna praxis är frågan om begränsningen av klagorätten till sökanden och anmälaren i 13 kap. 15 § står i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen åtminstone avseende åtgärder som innebär uppförande av komplementbostadshus och komplementbyggnad. Se vår bedömning i avsnitt 7.21.5.

¹⁵⁷ Se MÖD:s beslut den 9 juni och 11 september 2020 i mål nr P 6328-19.

¹⁵⁸ Se HD:s beslut den 8 februari 2021 i mål nr Ö 5175-20.

Rätt att överklaga enligt Århuskonventionen och MKB-direktivet

Sverige är sedan 2005 part till Århuskonventionen. Även EU har anslutit sig till Århuskonventionen. Århuskonventionens övergripande syfte är att allmänheten ska ha rätt att få tillgång till information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning rörande miljöfrågor. Århuskonventionen föreskriver också en skyldighet för parterna att garantera att allmänheten ges en sådan rätt. Med *allmänhet* avses enligt artikel 2.4 både fysiska och juridiska personer samt miljöorganisationer. Vissa av kraven gäller endast den *berörda allmänhetens* rätt och med begreppet avses enligt artikel 2.5 den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Sådana icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses enligt samma artikel ha ett sådant intresse.

När det gäller rätten att överklaga är det artikel 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen som är av intresse.

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen ska varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts har rätt att överklaga vissa beslut avseende vissa verksamheter. Det gäller sådana större verksamheter som avses i bilaga I till konventionen och, i enlighet med nationell rätt, andra verksamheter som kan ha en betydande påverkan på miljön. Artikel 9.2 har i EU-rätten genomförts i artikel 11 i MKB-direktivet. EU-domstolen har i sin praxis bekräftat att nationella bestämmelser som fastställer krav för att en ickestatlig miljöorganisation ska anses ha en rätt att överklaga, måste säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning och att bestämmelserna i MKB-direktivet om rätt till rättslig prövning ges en ändamålsenlig verkan¹⁵⁹.

Med anledning av kraven i Århuskonventionen och det s.k. MKB-direktivet har bestämmelser införts i PBL om klagorätt för miljöorganisationer. Det första införandet 2008 begränsades till att miljöorganisationer gavs rätt att överklaga beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § PBL (13 kap. 12 § PBL). År 2009 utvid-

¹⁵⁹ Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun.

gades miljöorganisationers rätt att överklaga till beslut av en kommun att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan (13 kap. 13 § PBL).

I rättspraxis har miljöorganisationer, som en följd av artikel 9.2 Århuskonventionen, också av Högsta domstolen bedömts ha rätt att överklaga beslut om bygglov trots att stöd för detta saknas i PBL.¹⁶⁰ Se närmare beskrivning av detta avgörande nedan.

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse framfört synpunkter på hur det MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt. Kommissionen menar i den formella underrättelsen att Sverige i vissa avseenden har genomfört direktivet på ett felaktigt sätt, däribland i PBL. Det handlar exempelvis om att det enligt kommissionen saknas bestämmelser som säkerställer att allmänheten informeras elektroniskt och att miljöorganisationer behöver kunna överklaga vissa beslut enligt lagen.

Med anledning av kommissionens synpunkter har en översyn av genomförandet av MKB-direktivet inletts inom Regeringskansliet. Den del av översynen som avser PBL har resulterat i regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*¹⁶¹. Förslagen i propositionen innebär bl.a. att det i PBL uttryckligen bör framgå att en miljöorganisation ska ha rätt att överklaga beslut om bygglov och förhandsbesked i de fall besluten handlar om åtgärder avseende vissa MKB-projekt och en bedömning ska göras av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det framgår inte uttryckligen av den nuvarande bestämmelsen i PBL att miljöorganisationer får överklaga beslut om lov och förhandsbesked, men däremot framgår detta av domstolspraxis. Enligt EU-domstolens praxis är emellertid s.k. administrativa förfaranden inte tillräckliga för ett korrekt genomförande av ett EU-direktiv. Mot denna bakgrund föreslås i propositionen att bestämmelserna i 13 kap. 12 § PBL om vilka beslut i PBL som miljöorganisationer får överklaga bör förtydligas. Förslaget innebär att en miljöorganisation ska få överklaga ett beslut att ge bygglov eller positivt förhandsbesked för en åtgärd utanför detaljplan som dels innebär att området kan tas i anspråk för eller som vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för ett MKB-projekt, dels kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Klagor-

¹⁶⁰ Se NJA 2020 s. 190.

¹⁶¹ Se prop. 2020/21:174.

rätten ska dock inte gälla beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.¹⁶²

Eftersom genomförandet av artikel 9.2 i Århuskonventionen och MKB-direktivet har utretts i särskild ordning av regeringen berör vi inte den frågan närmare inom ramen för denna utredning.

Nämnda proposition berör dock inte frågan om hur tillgången till rättslig prövning enligt artikel 9.3 i konventionen har genomförts i PBL. Enligt artikel 9.3 ska varje part till konventionen se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Detta innefattar även en rätt att överklaga beslut av myndigheter som kan strida mot miljölagstiftningen. Av artikel 9.3 följer dock inte något krav på domstolsprövning utan prövning efter överklagande kan även ske i administrativ ordning, dvs. till en förvaltningsmyndighet.

I vägledningen till konventionen har uttalats att artikel 9.3 omfattar mycket fler handlingar och försummelser än artikel 9.2. Den lagstiftning som avses är dels inte begränsad till lagstiftning som omfattas av den i konventionen garanterade rätten till information och deltagande eller till lagstiftning som enligt sin titel eller rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är i stället om bestämmelsen i fråga på något sätt är relaterad till miljön.¹⁶³

Eftersom EU är part till konventionen är konventionen en del av unionens rättsordning. Kommissionen har antagit ett tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor¹⁶⁴. Tillkännagivandet är ett vägledande dokument som tydliggör hur individer och föreningar kan ifrågasätta beslut, handlingar och underlåtenheter av myndigheter i relation till EU:s miljölagstiftning och är baserat på EU-domstolens avgöranden.

Tillämpningen av artikel 9.3 har prövats av såväl EU-domstolen som svenska domstolar. EU-domstolen har t.ex. prövat frågan om en slovakisk miljöförenings rätt att överklaga ett beslut om att godkänna jakt på brunbjörn genom ett undantag från bestämmelserna om skydd av arter i art- och habitatdirektivet¹⁶⁵.¹⁶⁶ Domstolen fann

¹⁶² Se prop. 2020/21:174 s. 101 ff.

¹⁶³ Se Aarhus Convention An Implementation Guide, s. 197.

¹⁶⁴ Se kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2017/C 275/01).

¹⁶⁵ EU:s direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

¹⁶⁶ EU-domstolens avgörande den 8 mars 2011 i mål C 240/09.

att artikel 9.3 inte har direkt effekt i unionsrättslig mening. Artikeln innebär dock enligt domstolen att det ankommer på nationell domstol att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten. I det aktuella fallet på så sätt att en miljöskydds-förening ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.

Högsta domstolen har i avgörandet *Bygglovet i Svarträ*¹⁶⁷, avseende ett beslut om bygglov som överklagats av en miljöförening som åberopat Århuskonventionen som stöd för sin klagorätt, bl.a. funnit att även om konventionsstaterna enligt artikel 9.3 visserligen har rätt att uppställa kriterier i nationell rätt som organisationer måste uppfylla för att de ska ha en rätt att överklaga, kan det inte anses förenligt med grundtankarna bakom konventionen att närmast helt undanta miljöorganisationer från möjligheten att klaga på sådana beslut som omfattas av artikeln. Vidare angavs att den lagstiftning som avses i artikeln inte är begränsad till lagstiftning rörande rätten till sådan information och sådant deltagande som konventionen garanterar eller till lagstiftning som enligt sin rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är i stället om den bestämmelse som är aktuell på något sätt är relaterad till miljön. Domstolen fann att tolkningen av reglerna om rätten att överklaga ska ske med beaktande av Sveriges internationella åtaganden och att en tolkning som innebär att miljöorganisationer i vissa fall har klagorätt med stöd av 13 kap. 8 § PBL och 42 § förvaltningslagen väl kan förenas med bestämmelsernas utformning. Domstolen konstaterade att det vid en bygglovsprövning aktualiseras flera olika bestämmelser på ett sätt som innebär att kraven i artikel 9.3 i Århuskonventionen kan behöva beaktas, men att det förhållandet att det finns miljörättsliga bestämmelser som ska beaktas i ett bygglovsärende emellertid inte innebär att varje enskilt bygglovsbeslut omfattas av artikel 9.3, utan att bygglovsärenden tvärtom många gånger torde falla utanför. Domstolen fann slutligen att 42 § FL ska ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden

¹⁶⁷ NJA 2020 s. 190.

som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet. Domstolen påpekade dock särskilt att denna slutsats inte medför att kommuner och domstolar också ska kommunicera med alla organisationer som skulle kunna tänkas ha klagorätt.

I det aktuella fallet ansågs beslutet vara sådant som mer tydligt relaterade till miljön och naturskyddet varpå föreningen ansågs ha rätt att klaga på beslutet. De aspekter som lyftes var att den aktuella fastigheten låg mellan – och till viss del inom ett av – två naturreservat, varav det ena var utpekade som Natura 2000-område. Området omfattades av riksintresse för kulturmiljövård och naturvård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och hade pekats ut som ekologiskt särskilt känsligt med höga värden för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård.

I ett senare avgörande från Högsta domstolen¹⁶⁸ hade domstolen att ta ställning till hur klagorätten enligt artikel 9.3 skulle bedömas när en organisation som hade till huvudsakligt ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen överklagat ett beslut om detaljplan med hänvisning till sådana intressen. Domstolen uttalade följande.

17. Vad som ska förstås med miljö definieras inte i Århuskonventionen. Vid tolkningen av begreppet är emellertid definitionen av miljöinformation i artikel 2.3 av betydelse (jfr s. 50 i den vägledning som har getts ut av Århuskonventionens sekretariat¹⁶⁹). Definitionen, som omnämner bl.a. kulturmiljöer och byggnadsverk, talar för att kulturmiljöintressen under vissa förutsättningar ska beaktas enligt konventionen.

18. Vid detaljplaneläggning ska kulturmiljöintressen beaktas (se särskilt 2 kap. 2 samt 3 och 6 §§ plan- och bygglagen). Bestämmelser som rör skyddet för kulturmiljön får enligt den svenska miljölagstiftningen anses höra till miljöretten (jfr 1 kap. 1 § miljöbalken).

19. Mot bakgrund av det anförda bör 42 § förvaltningslagen ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer med uppgift att tillvarata kulturmiljöintressen, och som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, har klagorätt i fråga om beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön (jfr HFD 2018 ref. 10 II).

I det aktuella fallet ansågs beslutet att anta den överklagade detaljplanen aktualisera hänsynstaganden som mer tydligt var relaterade till kulturmiljön angå föreningen som hade till huvudsakligt ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen.

¹⁶⁸ Se NJA 2020 s. 641.

¹⁶⁹ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2 uppl. 2014.

Genom Högsta domstolens domar är det klarlagt att de särskilda bestämmelserna om klagorätt för miljöorganisationer som finns i 13 kap. 12 och 13 §§ PBL inte uttömmande reglerar sådana organisationers rätt att klaga på beslut som berör miljön och naturskyddet. Utöver den rätt som följer av dessa bestämmelser ska, enligt rättsfallet, 13 kap. 8 § PBL och 42 § förvaltningslagen ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet. Vidare är det klarlagt att en organisation som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen och som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken har klagorätt i fråga om beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön.

Mark- och miljööverdomstolen har också efter dessa två avgöranden från Högsta domstolen gjort bedömningen att en kulturmiljöorganisation får anses ha rätt att överklaga beslut om bygglov under samma förutsättningar som gäller för beslut om detaljplaner.¹⁷⁰ I bedömningen tog Mark- och miljööverdomstolen i beaktande att frågor om klagorätt så långt möjligt bör hanteras efter enhetliga principer som är enkla att tillämpa. Med en begränsning till fall där det ifrågasatta bygglovsbeslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön kan en sådan klagorätt inte heller anses medföra något orimligt intrång i bygglovssökandens intressen. Samtidigt tydliggjorde Mark- och miljööverdomstolen att sådana organisationer inte har en oinskränkt rätt att överklaga bygglovs- eller andra beslut enligt PBL; i den mån det finns andra begränsningar av klagorätten. I det aktuella fallet ansågs de frågor som innefattades i överklagandet följa direkt av detaljplanen. Den åtgärd som lovet söktes för var också förenlig med detaljplanen. Mot denna bakgrund och då någon fråga som var tydligt relaterad till kulturmiljön inte hade aktualiserats på annat sätt än som redan hade avgjorts genom detaljplanen kunde kulturmiljöorganisationen inte anses ha rätt att överklaga beslutet om bygglov (jfr 13 kap. 2 § PBL). Överklagandet avsågs därför. Mark- och miljööverdomstolens dom överklagades till Högsta domstolen, som beslutade att inte meddela prövningstillstånd¹⁷¹.

¹⁷⁰ Se MÖD:s beslut den 17 september 2020 i mål nr P 12648-19.

¹⁷¹ Se HD:s beslut den 13 april 2021 i mål Ö 5706-20.

Se mer om begränsning av klagorätten i avsnitt 6.11.6 och se våra överväganden i avsnitt 7.21.4.

6.11.6 Begränsningar i rätten att överklaga

Fråga som redan är avgjord genom detaljplan

Enligt 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL får en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked inte överklagas. Formellt sett innebär det att ett överklagande som endast invänder mot frågor som redan har prövats ska avvisas.¹⁷² Syftet med bestämmelsen är att den ska undanröja oklarheter i genomförandeskedet och medverka till en snabbare beslutsprocess. Bestämmelsen innebär att rätten att överklaga är avskuren i ärenden om lov, om frågan är avgjord i en tidigare antagen detaljplan, och att sakägarna inte ska kunna överklaga beslut om detaljplaner eller lov, om saken är avgjord genom tidigare beslutade områdesbestämmelser. Även förhandsbesked får en sådan verkan på senare beslut om bygglov. Sålunda kan ett senare bygglov inte överklagas i sådana delar som har avgjorts genom förhandsbeskedet, t.ex. frågan om lokaliseringen av byggnaden.¹⁷³

För att exemplifiera detta ytterligare kan sägas att, om en byggnad ska uppföras enligt en lagakraftvunnen detaljplan, bygglovsbeslutet inte får överklagas i de delar lovet följer planbestämmelserna. Om beslutet ska kunna överklagas i denna situation, måste det konstateras att det strider mot PBL i något annat avseende än det som har prövats genom planen. I vad mån beslutet kan överklagas beror alltså till stor del på hur detaljerade planbestämmelserna är.¹⁷⁴

Frågan har behandlats i praxis. Högsta förvaltningsdomstolen har exempelvis i ett fall fastställt beslut av underinstanserna att avvisa talan med tillämpning av förevarande bestämmelse.¹⁷⁵

Om byggnadsnämnden anser att frågan är avgjord i ett tidigare beslut, kan nämnden i det senare beslutet ange att det inte får överklagas på grund av de nu behandlade bestämmelserna. Den klagande som menar att frågan i själva verket inte har behandlats tidigare kan dock

¹⁷² Jfr SOU 2014:14 s. 133 f.

¹⁷³ Se prop. 1985/86:1 s. 367.

¹⁷⁴ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 13 kap. 2 §.

¹⁷⁵ Se RÅ 1992 not. 278.

genom överklagande få ett ställningstagande i just detta hänseende av överinstanserna. Om dessa emellertid finner att byggnadsnämndens förbud mot överklagande var riktigt, blir det inte någon ytterligare sakprövning hos överinstanserna, utan överklagandet ska avvisas.¹⁷⁶

Om kommunerna använder en s.k. flexibel detaljplan i ett första skede och därefter avser att fortsätta beslutsprocessen med att i ett andra skede antingen anta en mer definitiv detaljplan eller meddela bygglov direkt med stöd av den flexibla planen, kan sakägare m.fl. i det första skedet tänkas överklaga den flexibla planen och hävda t.ex. att bebyggelse över huvud taget inte får komma till stånd inom området. Om den flexibla planen ändå får laga kraft, medför bestämmelsen i punkt 8 att möjligheterna till överklaganden i det andra skedet begränsas. Överklaganden kan då ske endast i sådana frågor som inte har blivit avgjorda genom den flexibla planen.¹⁷⁷ Om någon i detta skede återigen hävdar att planområdet inte får användas för bebyggelse, leder alltså inte detta till någon sakprövning av frågan. Markanvändningen inom området har blivit slutligt bestämd i och med att beslutet att anta den flexibla detaljplanen vann laga kraft.

Frågor som däremot många gånger borde kunna överklagas i det andra skedet – antingen det gäller en mer detaljerad plan eller ett bygglov – är sådana som tar sikte på bebyggelsemiljön och de enskilda byggnadernas placering och utformning.¹⁷⁸

Mark- och miljööverdomstolen har prövat frågan huruvida grannars överklagande av ett bygglov i Ronneby kommun avsåg en fråga som redan var avgjord genom detaljplanen. I detaljplanen angavs att högsta tillåtna byggnadshöjd var 4,5 meter. Bygglovet överklagades av grannar som i mark- och miljödomstolen begärde att byggnadens höjd skulle minskas med 0,7 meter så att höjden blev 3,8 meter. Det framgick klart att grannarnas invändning mot det beviljade bygglovet hade sin grund i byggnadens påstådda inverkan på deras sjöutsikt. Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen tog ställning till var alltså om byggnaden medförde en betydande olägenhet för grannarna enligt 2 kap. 9 § PBL. Mark- och miljööverdomstolen fann att denna fråga inte hade avgjorts genom detaljplanen och anförde att det förhållandet att grannarna huvudsakligen framfört invändningar mot den tilltänkta byggnadens höjd och att höjden är

¹⁷⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 367.

¹⁷⁷ Jfr RÅ 1990 ref. 52.

¹⁷⁸ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 13 kap. 2 §.

reglerad i detaljplanen inte förändrade denna bedömning. Slutsatsen blev alltså att bygglovsbeslutet var överklagbart.¹⁷⁹

Även i två senare avgöranden gjorde Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att förbudet i denna bestämmelse inte hindrade prövning av fråga inom ramen för ett bygglov. I målen var fråga om vilken omgivningspåverkan av bebyggelse som prövats i detaljplanen.¹⁸⁰

Bedömningen av om en avvikelse från detaljplan ska kunna tillåtas med stöd av 9 kap. 31 b eller 31 c § innebär med nödvändighet ett ställningstagande till frågor som inte redan kan vara avgjorda genom planen. Detta gäller oavsett om nämnden anser sig kunna godta avvikelsen från planen eller inte. Härav följer att beslut av byggnadsnämnden, som innefattar en sådan prövning alltid kan överprövas. Byggnadsnämnden ska således bifoga en överklagandehänvisning till sådana beslut, om beslutet går parten emot.¹⁸¹

I PBL-systemet ligger att en fastighetsägare blir bunden av vad hans företrädare i äganderätten kan ha gjort eller underlåtit. Om den förre ägaren har avstått från att överklaga ett beslut om en flexibel detaljplan, blir den nye ägaren således avskuren från rätten att föra talan mot en mera detaljerad plan på grunder som har att göra med den första planens utformning. Denna ordning har godtagits i lagstiftningsärendet med hänvisning till att det är en vanlig princip inom fastighetsrätten att en ny ägare blir bunden av vad myndigheter beslutat under den föregående ägarens tid.

En förutsättning för att rätten att överklaga ska vara avskuren är givetvis att det tidigare beslutet alltså gäller. Detta framgår av uttrycket ”en fråga som redan är avgjord”. Att genomförandetiden för en detaljplan har gått ut spelar inte någon roll; planen gäller ju ändå (4 kap. 38 § PBL).¹⁸²

Vi konstaterar att avvisning till följd av att frågan som överklagandet avser redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked i enlighet med 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL förekommer, men är ovanligt. Om det beror på att frågan sällan är avgjord i detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked eller om bestämmelsen på sätt som praxis visar är svår att tillämpa är oklart.

¹⁷⁹ Se MÖD:s dom den 18 mars 2014 i mål nr P 9646-13.

¹⁸⁰ Se MÖD 2017:47 och MÖD:s dom den 18 april 2017 i mål nr P 7391-16.

¹⁸¹ Se RÅ 1991 not. 520.

¹⁸² Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 13 kap. 2 §.

En underrättelses påverkan på klagorätten

Av 13 kap. 9 § PBL framgår att det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats om ett beslut enligt PBL inte innebär att denne av den anledningen har rätt att överklaga beslutet. Även om en underrättelse har skett bör det således prövas om beslutet angår honom eller henne och om beslutet har gått honom eller henne emot. Detta följer av den hänvisning till 42 § förvaltningslagen som finns i 13 kap. 8 § PBL. Bestämmelsen infördes 2011 med nya PBL och genom att slå fast att de överklagbara besluten alltid ska angå den som överklagar var avsikten att komma till rätta med de oklarheter som tidigare bestämmelser i PBL har gett upphov till och den praxis¹⁸³ som då rådde.¹⁸⁴

Ett godkännandes påverkan på klagorätten

Att någon som underrättats om en ansökan om lov och förklarat i yttrande att denne inte haft någon erinran mot åtgärden innebär dock inte att denne är förhindrad att överklaga beslutet att ge lov. Detta framgår av ett avgörande från Högsta domstolen där domstolen även konstaterade att den som i ett granneyttrande har godkänt en lovpliktig åtgärd inte heller var bunden av godkännandet under handläggningen i mark- och miljödomstolen.¹⁸⁵

Är klagorätten för vid?

Från olika håll framförs från tid till annan att möjligheten att klaga på beslut om lov är för vid.

PBL-överklagandeutredningen hade i uppdrag att se över möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Utredningen kom 2014 fram till att behovet av att förändra möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked var begränsat och enligt utredningens beräkningar överklagas endast cirka 2,5–3,5 procent av de cirka 100 000–120 000 beslut i ärenden om lov och förhandsbesked som fattas per år.¹⁸⁶ Utredningen bedömde att den praxis

¹⁸³ Jfr RÅ 1991 ref. 80.

¹⁸⁴ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 503.

¹⁸⁵ Se NJA 2014 s. 445.

¹⁸⁶ Se SOU 2014:14 s. 13.

som fanns på området gav en god vägledning för bedömningen av vilka som ska ha rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked, även om gränsdragningsfall givetvis kan uppkomma. Utredningen ansåg det dock svårt att komma ifrån eftersom det som besluten gäller kan ha en så varierande påverkan på omgivningen.

En rad olika alternativ och modeller analyserades i fråga om att begränsa möjligheterna att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Följande alternativ analyserades.

- Endast fastighetsägare och innehavare av särskild rätt får överklaga.
- Enskilda har endast talerätt om prövningen rör hans eller hennes civila rättigheter eller skyldigheter.
- Endast rågrannar får överklaga.
- Begränsad talerätt vid bygglov till bostäder.
- Boende får inte överklaga bygglov som rör huset de bor i.
- Enskilda får inte åberopa allmänna intressen.
- Beslut om lov och förhandsbesked får endast överklagas av de som yttrat sig under kommunens handläggning. Avvisningsbeslut får endast överklagas i en instans.
- Grannar får inte överklaga beslut om bygglov inom detaljplanelagt område.
- Begränsning av beslut som grannar får överklaga.

Utredningen kom dock fram till att ingen av modellerna uppfyllde kravet på en effektivare prövning utan inskränkningar i rättssäkerheten eller framstod i vart fall inte som bättre än dagens reglering.

Utredningen övervägde också om det fanns några möjligheter till författningsmässiga förtydliganden av bestämmelsen i 13 kap. 2 § första stycket punkt 8 PBL som skulle kunna leda till en effektivare prövningsordning. I bestämmelsen regleras som ovan nämnts att kommunala beslut inte får överklagas i den del de avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked. Enligt utredningen fyllde bestämmelsen en viktig funktion som ett tydliggörande av att frågor som är rättskraftigt avgjorda genom t.ex. en detaljplan inte kan prövas på nytt vid pröv-

ningen av ett bygglov men fann inte några möjligheter till förtydliganden av bestämmelsen.

Slutligen övervägde utredningen även möjligheten att införa en avgift vid överklagande av PBL-beslut. Utredningens bedömning var att fördelarna med en sådan avgift inte övervägde nackdelarna. Även om en avgift troligtvis skulle ha en viss effekt på antalet överklaganden ansågs det mycket osäkert hur stor denna effekt skulle vara. Det ansågs svårt att utforma ett system som skulle minska antalet s.k. okynnesöverklaganden, utan att personer som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad skulle tvingas avstå från att överklaga av ekonomiska skäl. Systemet skulle även leda till ökad administration för domstolarna samt i vissa fall riskera att utöka tiden för prövningen av överklagade PBL-beslut.

Boverket fick 2016 i uppdrag att utarbeta ett förslag till tydlig reglering av bl.a. rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut enligt 13 kap. PBL. Enligt regeringen skulle inriktningen vara att begränsa rågrannars rätt att överklaga i fråga om åtgärder som i praktiken inte berör rågrannar, andra sakägarna med flera, till exempel åtgärder som inte kan uppfattas från de fastigheter som gränsar till den fastighet som åtgärden är avsedd att vidtas på. Boverket redovisade i rapporten *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* ett förslag till begränsning av överklaganderätten.¹⁸⁷ Enligt förslaget behövde det tydliggöras att enbart det förhållandet att någon äger en fastighet som direkt gränsar till den fastighet som ett beslut avser eller som skiljs från denna endast av en gata eller väg inte ger denne rätt att överklaga beslutet.

I departementspromemorian *Ett aktivitetskrav för rätt att överklaga vissa beslut om lov m.m.*¹⁸⁸ föreslogs att det skulle införas bestämmelser i PBL om att ett beslut om lov eller förhandsbesked i fråga om en åtgärd som antingen innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser, endast skulle få överklagas av den som skriftligen har framfört synpunkter på ansökan som inte blivit tillgodosedda. Vidare föreslogs att sakägare skulle upplysas om begränsningen av rätten att överklaga i underrättelsen med tillfälle att yttra sig över ansökan.

¹⁸⁷ Se Boverkets rapport *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* (Rapport 2016:26).

¹⁸⁸ Se N2016/05819/SPN.

Varken Boverkets förslag eller förslagen i departementspromemorian har lett till någon ändring i PBL.

Se våra överväganden i avsnitt 7.21.4.

6.12 Prövningen i länsstyrelse och domstol

Allmänt om instansordning och prövningen

Ett beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked överklagas – liksom beslut om t.ex. föreläggande och byggsanktionsavgift – till länsstyrelsen enligt 13 kap. 3 § PBL. Länsstyrelsens beslut överklagas i sin tur till den av de fem mark- och miljödomstolarna inom vars område kommunen som först har prövat ärendet ligger enligt 13 kap. 6 § PBL och 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar.

Enligt 1 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar överklagas mark- och miljödomstolarnas avgöranden till Mark- och miljööverdomstolen, som organisatoriskt är en avdelning i Svea hovrätt. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden i mål om bygglov får i sin tur inte överklagas om inte domstolen på grund av att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen tillåter att avgörandet överklagas dit (5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar). Den nu gällande instansordningen innebär att ett lov först prövas av byggnadsnämnden och därefter kan komma att få en mer eller mindre fullständig överprövning av två instanser, först i länsstyrelsen och sedan i mark- och miljödomstolen. Därefter kan ytterligare en prövning komma att ske i Mark- och miljööverdomstolen om prövningstillstånd meddelas enligt tillämpliga regler om s.k. ändringsdispens, granskningsdispens, prejudikatdispens eller extraordinär dispens (39 § ÄL). Slutligen kan Mark- och miljööverdomstolens avgörande komma att prövas av Högsta domstolen i det fall Mark- och miljööverdomstolen enligt ”ventilen” i den ovan nämnda bestämmelsen i 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar har tillåtit att avgörandet överklagas samt Högsta domstolen meddelat prövningstillstånd enligt tillämpliga regler om prejudikatdispens eller extraordinär dispens (40 § ÄL och 54 kap. 10 § RB).

Ett beslut om lov (m.m.) kan därmed komma att prövas av fem instanser inom ramen för den ordinära processen. Detta kan jämföras med t.ex. kommunala beslut enligt miljöbalken där det inte finns någon möjlighet alls att överklaga till Högsta domstolen. I övrigt

offentlighetsreglering gäller vidare som huvudregel att överklagande sker till förvaltningsrätt (40 § FL), varefter prövning i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen kräver att prövningstillstånd meddelas (43 a och 36 §§ förvaltningsprocesslagen [1971:291]). Det finns i rättsordningen även exempel på att prövning sker slutligt i kammarrätt (se t.ex. 16 kap. 9 § utlänningslagen [2005:716]), även när prövningstillstånd i kammarrätten kan meddelas endast enligt bestämmelser om prejudikatdispens respektive extraordinär dispens (se 12 § samma kapitel).

Utredningen kan konstatera att det från flera håll kommer inspel om att det tar för lång tid att få laga kraft på lovbeslut som överklagas och att risken för att ett lov överklagas och processen därmed drar ut på tiden också påverkar intresset av att vidta byggåtgärder. Frågan är om det finns skäl för prövning av beslut om lov, förhandsbesked och startbesked i fem instanser.

I betänkandet *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning* hade PBL-överklagandeutredningen i uppdrag att se över bl.a. instansordningen för beslut enligt PBL.¹⁸⁹ Utredningen föreslog att överklagade beslut om bygglov, andra lov och tillsyn skulle koncentreras till tolv länsstyrelser. Enligt utredningens bedömning var en koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn det bästa sättet att åstadkomma en effektivare prövningsordning för sådana beslut. Färre instanser i samma nivå borde ge stordriftsfördelar som lägre styckkostnader och enhetligare genomströmningstider över hela landet och troligtvis även innebära en utveckling mot en mer rationell och effektiv handläggning. Därmed borde tiden det tar för sådana beslut att vinna laga kraft bli kortare. Förslaget bedömdes även leda till minskad sårbarhet för PBL-prövningen och ge ökade möjligheter till specialisering.

PBL-överklagandeutredningens bedömning var att en koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn var att föredra framför alternativet att besluten skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna (vilket utredningen föreslog i fråga om detaljplaner). Då det var fråga om betydligt fler beslut om lov än antalet överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser skulle det ha inneburit en betydande ökning av antalet mål i domstolarna och det skulle även tillkomma merarbete vid handläggningen av sådana mål. Vidare framförde utredningen att

¹⁸⁹ Se SOU 2014:14 s. 12 f.

en relativt sett stor andel av de överklagade besluten kräver att de kommunala nämnderna kontaktas för komplettering av materialet och att det också är vanligt med besök på platsen samt att det även finns samband mellan prövningar av lov och förhandsbesked och prövningar enligt miljöbalken.

PBL-överklagandeutredningens förslag om en koncentration av överprövningen av beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till tolv länsstyrelser har inte lett till lagstiftning.

Handläggningen i länsstyrelsen

Länsstyrelsens handläggning – liksom andra förvaltningsmyndigheters handläggning – regleras i förvaltningslagen. Av 25 § förvaltningslagen framgår exempelvis skyldigheten att kommunicera uppgifter med sökanden, klaganden och annan part innan ett ärende avgörs. Skyldigheten att kommunicera ett överklagande med sökande gäller även om överklagandet innehåller samma argument som klaganden redan har åberopat i ärendet hos byggnadsnämnden.¹⁹⁰ Bestämmelsen i 25 § förvaltningslagen ska uppfattas som att det krävs att parten har nåtts av underrättelsen om utredningsmaterialet. Bevisbördan för att så skett vilar på myndigheten.¹⁹¹

Utredningen kan konstatera att bestämmelserna i förvaltningslagen är allmänt hållna. De är vidare i första hand anpassade till förfarandet hos beslutsmyndigheten i första instans och inte till förfarandet hos en myndighet som efter överklagande överprövar beslutsmyndighetens avgöranden.

Se våra överväganden i avsnitt 7.22.1.

Handläggningen i domstolarna

Processen i mark- och miljödomstolarna styrs i överklagade mål av lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, LOM, och enligt 5 kap. 1 § den lagen även av flertalet bestämmelser i lagen om domstolsärenden. Handläggningen enligt lagen om domstolsärenden är i första hand skriftlig, men sammanträde kan hållas och ska med vissa

¹⁹⁰ Se regeringens beslut den 9 oktober 2003, M2002/1172/F/P.

¹⁹¹ Se regeringens beslut den 3 december 1998, In98/2623/PL.

undantag hållas om enskild part begär det.¹⁹² Av 3 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar framgår att domstolen ska hålla syn på stället om det behövs. I 4 § samma kapitel anges att rätten också får uppdra åt en eller flera ledamöter att göra en undersökning på platsen om det är lämpligt.

Om en enskild överklagar ett beslut av länsstyrelsen enligt PBL blir byggnadsnämnden motpart till den enskilde i domstolen enligt 5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar. Den klagande kan självklart även ha andra enskilda motparter, jämte nämnden. Byggnadsnämnden får dock inte partsställning i domstolen i fall en sådan ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken är klagande eller målet avser något annat än planer enligt PBL (jfr 5 kap. 2 § tredje stycket LOM).¹⁹³ Av andra stycket följer att i mål om planer är *kommunen* och inte byggnadsnämnden den enskildes motpart.

Domstolen ska ge eventuella motparter tillfälle att svara på överklagandet inom viss tid med vissa undantag (15 § ÄL). Om domstolen håller sammanträde ska vidare den som är part kallas (18 § ÄL). Vid skriftväxling och i fråga om sammanträde ska sakägare och annan mot vilken åtgärd ifrågasätts anses som motparter enligt 5 kap. 3 § lagen om mark- och miljödomstolar. Domstolen kan således få anledning att pröva vilka som är sakägare oberoende av vem eller vilka som har yttrat sig i tidigare instanser.¹⁹⁴

Av 22 § lagen om domstolsärenden framgår att ett ärende inte får avgöras utan att den som är part har fått kännedom om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. Domstolen får dock avgöra ärendet om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse, eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att parten får kännedom om uppgiften. Om domstolen missar att underrätta enligt 22 § lagen om domstolsärenden kan felet, under vissa omständigheter, anses utgöra ett sådant rättegångsfel som kan antas inverka på målets utgång och därmed inte utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas i överprövande instans.¹⁹⁵

¹⁹² Jfr MÖD 2020:21.

¹⁹³ Se NJA 2020 s. 190.

¹⁹⁴ Jfr NJA 2019 s. 629.

¹⁹⁵ Se MÖD 2020:7 och MÖD:s beslut den 30 juni 2020 i mål nr P 10455-19.

För att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva ett överklagande av ett avgörande från mark- och miljödomstolen krävs som ovan nämnts prövningstillstånd enligt 39 § lagen om domstolsärenden. Prövningstillstånd ska ges om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till, (ändringsdispens)
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till, (granskningsdispens)
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller (prejudikatdispens)
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet. (synnerliga skäl)

Innan prövningstillstånd meddelas finns inget krav på att överklagandet ska kommuniceras med motparter eller andra. Om prövningstillstånd inte ges har därför typiskt sett inte någon annan än den som klagat behövt agera inför domstolen. Om prövningstillstånd däremot meddelas, regleras prövningen i Mark- och miljööverdomstolen av i stort sett samma bestämmelser som i mark- och miljödomstolen.

I det fall Mark- och miljööverdomstolen tillåter att ett avgörande får överklagas till Högsta domstolen på grund av att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen krävs alltså även Högsta domstolen ger prövningstillstånd (40 § ÄL). Högsta domstolen ska, enligt 54 kap. 14 § rättegångsbalken, meddela prövningstillstånd om:

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen eller
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att domvilla förekommit eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om ärendet i domstol har inletts genom ett överklagande, ska enligt 41 § lagen om domstolsärenden sådana omständigheter eller bevis som klaganden åberopar först i Högsta domstolen beaktas endast om det finns särskilda skäl. En sådan s.k. processuell preklusionsregel,

att det som huvudregel inte går att återopa nya omständigheter eller bevis i högre instans, finns i fråga om överprövning av bygglov, förhandsbesked och startbesked således endast för Högsta domstolens prövning.¹⁹⁶

Under utredningstiden har det framförts synpunkter på att det är orimligt att ärenden om bygglov, förhandsbesked och startbesked m.m. ska prövas fullt ut i fyra instanser innan Mark- och miljööverdomstolen kan öppna möjligheten att överklaga till Högsta domstolen som en femte instans.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.22.1.

Regeringens överprövning

I det fall ett ärende enligt PBL som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning enligt 13 kap. 7 § PBL. Prövningen sker då av regeringen i stället för domstolen som därmed lämnar ifrån sig målet.

Av 13 kap. 5 § PBL framgår vidare att länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § PBL att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen.

Det är endast när länsstyrelsen med stöd av 11 kap. 11 § PBL helt eller delvis upphäver det kommunala beslutet som ett överklagande kan ske. Om t.ex. en detaljplan som medger en viss bygggrätt upphävs av länsstyrelsen såsom stridande mot ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken kan inte bara kommunen utan även den enskilde vars rättigheter eller intressen står på spel överklaga länsstyrelsens beslut hos regeringen. I de fall där länsstyrelsen efter prövning har beslutat att *godta* det kommunala beslutet kan länsstyrelsens beslut inte överklagas.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Jfr MÖD 2012:31.

¹⁹⁷ Se regeringens beslut den 10 december 2015, N2015/07283/PUB, och regeringens beslut den 17 juni 2020, Fi2019/02774/SPN.

Av 13 kap. 5 a § PBL framgår att även länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § får överklagas till regeringen.

Under utredningstiden har ingen synpunkt inkommit avseende den ordning som gäller för överprövning enligt 11 kap. PBL av vissa PBL-beslut hos regeringen. Däremot har det framkommit synpunkter på den ofta mycket långa handläggningstid som regeringen har vid sin överprövning. Det är inte ovanligt att den klagande får vänta över ett år för att få sitt överklagande prövat.

Vidare har i utredningsarbetet framförts vissa synpunkter om att regeringen enligt 13 kap. 7 § PBL – även för det fall den sökta åtgärden trots allt visar sig vara förenlig med totalförsvarets intressen – ändå ska pröva åtgärden i sin helhet.

Se vår bedömning i denna fråga i avsnitt 7.22.2.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0127-6 ISSN 0375-250X