

# Promemoria

## Ett aktivitetskrav för rätt att överklaga vissa beslut om lov m.m.

---

### Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås att det i plan- och bygglagen införs bestämmelser 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, får överklagas endast av den som skriftligen har framfört synpunkter på ansökan som inte har blivit tillgodosedd. I underrättelsen där sakägare lämnas tillfälle att yttra sig över ansökan ska det upplysas om begränsningen av rätten att överklaga. Möjligheten för byggnadsnämnden att då ett stort antal personer ska underrättas i stället för att göra utskick anslå underrättelsen på kommunens anslagstavla och föra in den i en ortstidning eller sprida ett informationsblad till boende tas bort.

## Innehållsförteckning

1	Promemoria för remittering .....	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet.....	6
4	Bakgrund.....	6
5	Ett aktivitetskrav för överklagande av vissa beslut om bygglov .....	6
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	9
7	Konsekvenser.....	9
8	Författningskommentar.....	11

# 1 Promemoria för remittering

Denna promemoria har utarbetats av en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet för remittering till berörda instanser.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 9 kap. 25 § och 13 kap. 11 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **9 kap.**

#### **25 §**

Byggnadsnämnden ska underrätta dem som avses i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 och ge dem tillfälle att yttra sig över en ansökan som avser en åtgärd som

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

2. ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 31 a § 1.

*Om ett stort antal personer ska underrättas, får nämnden tillämpa 5 kap. 35 § första stycket 2.*

*Underrättelsen ska innehålla en upplysning om den begränsning av rätten att överklaga som följer av 13 kap. 11 §.*

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

### **13 kap.**

#### **11 §**

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, *eller ett beslut om lov eller förhandsbesked i fråga om en åtgärd som avses i 9 kap 25 § första stycket*, får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden, *eller, i fråga om lov eller förhandsbesked, den tid som anges i underrättelsen*, skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte om

1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, *eller*

2. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte om

1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,

2. *i fråga om lov eller förhandsbesked, sakägaren inte har beretts tillfälle att yttra sig över ansökan*

*eller vad andra tillfört ärendet, om detta har påverkat beslutet, eller*

3. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

### 3 Ärendet

I denna promemoria föreslås ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som syftar till att korta ledtiderna för byggande genom att ett s.k. aktivitetskrav för att ha rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked i vissa fall införs. Ett liknande krav har PBL-överklagandeutredningen övervägt i betänkandet SOU 2014:14 (se särskilt s. 122 ff). Betänkandet har remissbehandlats. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2015/00391/PUB).

### 4 Bakgrund

Bostäder är en del av livsmiljön och tillgång till bostäder är nödvändig för att individer ska kunna etablera sig och utveckla sina liv. Bostäder är även en förutsättning för att arbetsmarknaden ska kunna fungera och för samhällets ekonomiska tillväxt. Boverket har i juni 2016 uppskattat att det behöver byggas över 700 000 nya bostäder under perioden 2015–2025, varav 440 000 redan fram till 2020. Orsaken är dels den förväntade befolkningsökningen, dels att byggandet de senaste åren varit alltför lågt för att svara mot behoven. Bostadsbristen har i stora delar av landet blivit mer akut som en följd av det historiskt stora antal asylsökande som kom till Sverige 2015. Det kommer att krävas en rad åtgärder för att utbudet av bostäder ska öka i den takt som krävs, särskilt under de närmast kommande åren. Mot den bakgrunden presenterades den 21 juni 2016 ett bostadspolitiskt paket med en lista på 22 åtgärder för att öka bostadsbyggandet. Förslagen i denna promemoria avser att genomföra åtgärden i listans punkt 14.

### 5 Ett aktivitetskrav för överklagande av vissa beslut om bygglov

**Förslag:** 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 enligt vad som närmare anges i 9 kap. 25 § PBL, får överklagas endast av den som inom den tid som byggnadsnämnden angett skriftligen framfört synpunkter på ansökan som inte blivit tillgodosedda. I underrättelsen där sakägare lämnas tillfälle att yttra sig över ansökan ska det upplysas om begränsningen av rätten att överklaga. Möjligheten för nämnden att, då ett stort antal personer ska underrättas, i stället anslå underrättelsen på kommunens anslags-tavla, föra in den i en ortstidning, eller sprida ett informationsblad till boende, tas bort.

## Skälen för förslaget

### *Aktivitetskravet för överklagande av planbeslut*

Ett beslut att anta ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får enligt 13 kap. 11 § PBL endast överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Undantag görs för de fall beslutet gått den klagande emot genom att förslaget ändrats under granskningstiden eller om överklagandet grundas på att beslutet inte tillkommit i laga ordning, t.ex. att grannarna inte bjudits in till samråd. Syftet med begränsningen av rätten att klaga är i första hand att tyngdpunkten i processen ska ligga på prövningen i kommunen, eftersom prövningen därmed förväntas få den bredd som behövs för att den ska vara så grundlig som möjligt. Begränsningen får också antas ge effekten att processen effektiviseras genom att det blir lättare att överblicka vilka överklaganden som kan komma att aktualiseras och åtminstone till viss del vad ett överklagande kan komma att grunda sig på. Bestämmelsen hindrar dock inte en klagande att göra andra invändningar mot planen än sådana som har förts fram under ärendets tidigare handläggning (jfr bl.a. RÅ 1993 ref. 97 och RÅ 1994 ref. 39). Aktivitetskravet får också delvis antas begränsa antalet överklaganden i sig.

### *Aktivitetskrav också i fråga om överklaganden av vissa lov och förhandsbesked*

Motsvarande skäl och effektiviseringsbehov som för planbesluten kan också sägas göra sig i vart fall delvis gällande beträffande överklaganden av beslut om lov och förhandsbesked i områden som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. I sådana beslut finns nämligen en stark koppling till den prövning och de överväganden som görs exempelvis vid en detaljplanläggning. Just i de fall där prövningen av en ansökan görs utan det stöd som en plan utgör är det särskilt viktigt att byggnadsnämndens beslutsunderlag är så fullgott som möjligt. Detsamma gäller för beslut som innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser. Ett aktivitetskrav för rätten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked som innebär åtgärder som avviker från plan eller som ska utföras utanför planlagda områden är en förhållandevis enkel reform och väntas medföra vissa effektivitetsvinster. Ett aktivitetskrav medför troligen att fler synpunkter kommer in i ett tidigt skede i prövningen och kan därmed bidra till att besluten får högre kvalitet. Detta såväl som aktivitetskravet i sig väntas också till viss del medföra färre överklaganden och därmed snabbare lovprocess. Sammantaget kan det nya kravet på aktivitet för rätt att överklaga även beslut utanför planlagda områden eller som innebär en avvikelse från plan väntas bidra till regeringens mål om en högre takt i bostadsbyggandet.

### *Överväganden beträffande Europakonventionen m.m.*

Förändringar i enskildas rätt att överklaga beslut aktualiserar rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionens artikel 6.1, som innefattar en rätt till domstolsprövning av enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Ett beslut om lov eller förhandsbesked kan många gånger inverka

inte bara på den sökande sakägarens civila rättigheter utan också andra sakägares. I syfte att säkerställa att den enskilde verkligen ges en rätt till domstolsprövning enligt konventionen bör det aktivitetskrav som nu föreslås förenas med en skyldighet i lag för byggnadsnämnden att upplysa om begränsningen av rätten att överklaga och att den som regel förbehålls den som har yttrat sig över ansökan. Senaste tidpunkt att inkomma med yttrande ska också anges. Den enskilde ges då med säkerhet en möjlighet att yttra sig för att rätten att överklaga inte ska gå förlorad. Rätten som tillkommer enskilda enligt Europakonventionen skyddas också genom de undantag från aktivitetskravet som innefattas i den föreslagna bestämmelsen, se vidare nedan.

I sammanhanget bör även beaktas Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århuskonventionen. Förslagen i denna promemoria bedöms emellertid inte inkräkta på Århuskonventionens krav på att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighets kränkts, ska ha rätt att överklaga beslut enligt vad som där närmare anges. Förslagen bedöms också i övrigt stå i överensstämmelse med konventionen.

#### *Kungörande av en underrättelse i stället för utskick bör inte längre vara möjligt*

En reform som innebär att som huvudregel endast den sakägare som yttrat sig i enlighet med underrättelsen om ansökan bör så långt möjligt förenas med garantier för att underrättelsen verkligen når fram till sakägarna. Detta gäller särskilt i ärenden som rör bygglov, där enskildas civila rättigheter och skyldigheter inte sällan kan akualiseras, jämför ovan. Ett alternativ vore därför att komplettera aktivitetskravet med en skyldighet för nämnden att delge underrättelsen. En sådan delgivning skulle också i tveksamma fall fungera som bevis i frågan om en sakägare beretts tillfälle att yttra sig eller inte. Ett system med delgivning med varje känd sakägare skulle emellertid öka den administrativa bördan på byggnadsnämnderna i så stor utsträckning att det inte kan sägas vara ett rimligt alternativ.

Som en väl avvägd lösning kan det däremot framstå att byggnadsnämnden i samtliga fall skickar underrättelsen till kända sakägare. Det kan då antas att merparten av de berörda sakägarna med säkerhet får del av byggnadsnämndens underrättelse. Sakägarna kan då alltid välja att yttra sig och därmed få rätten att överklaga ett eventuellt beslut. Möjligheten för nämnden att i vissa fall ersätta utskick av underrättelsen med att den i stället anslås på kommunens anslagstavla, publiceras i ortstidning eller distribueras som ett informationsblad, bör därför tas bort.

I de fall det skulle uppstå tveksamhet i fråga om en sakägare faktiskt beretts tillfälle att yttra sig, får detta lösas inom ramen för domstolarnas prövning.

En skyldighet för byggnadsnämnderna att alltid skicka underrättelsen till kända sakägare kommer i vissa fall att innebära merarbete för nämnderna jämfört med vad som gäller i dag. Den sammanlagda effektivitetsnyttan av förslagen bedöms dock vara större och den inte alltför stora ökade bördan på kommunerna är därför motiverad.



### *Något om bestämmelsens närmare utformning*

Enligt 13 kap. 11 § PBL gäller i fråga om detaljplaner och områdesbestämmelser att inskränkningen i rätten att överklaga inte gäller om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, eller om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. I linje med detta bör den inskränkning i rätten att överklaga som nu föreslås inte gälla i de fall då sakägaren inte har beretts tillfälle att yttra sig över vad andra tillfört ärendet, om detta har påverkat beslutet. I sammanhanget bör noteras att nämnden enligt 9 kap. 26 § inte får avgöra en fråga om lov eller förhandsbesked utan att sökanden eller fastighetsägaren har underrättats om vad andra har tillfört ärendet och fått tillfälle att yttra sig över det. Undantag gäller då en underrättelse är uppenbart onödig. Det nya kravet på yttrande till nämnden för rätt att överklaga ska i likhet med vad som gäller för planbeslut inte heller gälla då överklagandet grundas på att beslutet inte kommit till på det sätt som följer av lag.

## 6 Ikräftträdande- och övergångsbestämmelser

<b>Förslag:</b> Ändringarna i plan- och bygglagen ska träda i kraft den 1 januari 2018.
---

### **Skälen för förslaget**

De nya bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det följer av allmänna regler att ärenden som inletts före ikraftträdandet ska handläggas enligt äldre bestämmelser. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs därför inte.

## 7 Konsekvenser

### *Konsekvenser för kommunerna*

Genom förslagen förväntas antalet sakägare vid byggnadsnämndens prövning som yttrar sig i de bygglovsärenden som nu är aktuella öka något. Detta kommer att innebära viss ökad administrativ belastning på nämnderna, bl.a. genom att antalet handlingar som måste kommuniceras ökar. Detsamma gäller då nämnden genom förslaget inte längre kan välja att ersätta utskick av underrättelsen om en inkommen ansökan med ett anslag på kommunens anslagstavla och kungörelse eller informationsblad. De sammantagna kostnaderna bedöms emellertid bli marginella. Förslaget väntas också medföra att tyngdpunkten kommer att ligga vid den prövning som kommunen gör. Beslutets kvalitet kommer därmed

troligen att öka något, vilket bedöms positivt för så väl enskilda som nämnderna och överklagandeinstanserna.

#### *Konsekvenser för länsstyrelserna*

Förslaget i denna promemoria innebär att byggnadsnämnderna i ett tidigt skede kan ta del av synpunkter från dem som berörs av en ansökan om lov och förhandsbesked. Nämnderna kan därmed beakta dessa synpunkter och ge sitt beslut en utformning som tillmötesgår såväl sökandens som övrigas önskemål. Detta kan förväntas medföra att det inte längre finns skäl att överklaga nämndens beslut. Antalet överklaganden bedöms således bli färre till följd av förslaget. I de fall där ett överklagande trots detta ändå sker har byggnadsnämnden troligen fattat ett beslut av högre kvalitet och större bredd än det annars skulle ha haft. Det medför i så fall att länsstyrelsens handläggning av överklagandet underlättas.

#### *Konsekvenser för domstolarna*

Vad som ovan angetts beträffande konsekvenserna för länsstyrelserna gäller även beträffande domstolarnas handläggning och dömande. Bedömningen är således att antalet överklaganden av de aktuella målkategorierna kan komma att minska något samtidigt avgöranden som ska omprövas vid domstolarna kommer att vara bättre underbyggda än vad som tidigare varit fallet. Det innebär i sin tur att domstolarnas handläggning kan komma att underlättas.

#### *Konsekvenser för enskilda och företag*

Förslaget innebär att kända sakägare – enskilda och företag – liksom tidigare får information om sådana ansökningar om lov och förhandsbesked som omfattas av förslaget i denna promemoria samt om möjligheten att yttra sig. De får samtidigt information om inom vilken tid ett yttrande ska avges samt vilka konsekvenserna blir om de inte yttrar sig. Detta skapar förutsättningar för att byggnadsnämnden i beslutet i något högre grad än tidigare beaktar deras synpunkter och – som nämnts – besluten får då en högre kvalitet.

För sökanden medför förslaget att byggnadsnämndens beslut innefattar avvägningar i fråga om andra enskilda intressen. Risken för överklaganden minskar därmed. Detta i sin tur skapar dels bättre förutsättningar en framtida grannsämja, dels att ett beviljat lov eller positivt förhandsbesked kan få laga kraft vid en tidigare tidpunkt än vad som är fallet idag.

#### *Övriga konsekvenser*

Förslagen saknar betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor, för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen samt för sysselsättningen och den offentliga servicen. Inte heller bedöms förslagen påverka förutsättningarna för en digital plan- och byggprocess eller för tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Förslagen har inte heller några betydande konsekvenser för miljön.

### *Samlad konsekvensbedömning*

Den samlade effekten av den föreslagna reformen bedöms vara ett visst merarbete för byggnadsnämnderna, en förbättrad kvalitet i de beslut som byggnadsnämnderna fattar, en viss minskning av antalet överklagade beslut samt kortare handläggningstider för de beslut som trots allt överklagas. Reformens samlade konsekvenser bedöms vara positiva för såväl den som ansöker om lov som för de kända sakägarna. Den bedöms också vara positiv för byggnadsnämnderna och för de instanser som har att pröva överklaganden av nämndes beslut.

## 8 Författningskommentar

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

### **9 kap Bygglov, rivningslov och marklov m.m.**

#### **Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked**

##### **25 §**

Paragrafen har ändrats på så sätt att där anges att i den underrättelse som byggnadsnämnden ska skicka till kända sakägare ska det anges att det beslut som nämnden kan komma att fatta som huvudregel endast får överklagas av den som inkommit med yttrande över ansökan. Av 13 kap 11 § följer att yttrandet ska ha kommit in inom den tid som anges i underrättelsen. Tiden bör bestämmas med hänsyn till ansökans omfattning. Övervägandena finns i avsnitt 5.

### **13 kap. Överklagande**

#### **Rätten att överklaga**

##### **11 §**

Paragrafen har ändrats så att motsvarande aktivitetskrav som är en förutsättning för rätt att överklaga beslut om detaljplan och områdesbestämmelser också gäller beslut om lov eller förhandsbesked för sådana åtgärder som anges i 9 kap. 25 §. I den paragrafen räknas upp åtgärder som innebär en avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser, eller åtgärder inom ett område som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. I uppräknningen är dock kompletteringsåtgärder som avses i 9 kap 31 a § första punkten undantagna.

Ett förbud att överklaga gäller som huvudregel för den som inte yttrar sig inom den tid som byggnadsnämnden angett i underrättelsen. Undantag från aktivitetskravet görs enligt den nya lydelsen i de fall då beslutet grundar sig på omständigheter som sakägaren inte har beretts tillfälle att yttra sig över. Ett beslut får alltid överklagas om överklagandet grundas på att beslutet inte har fattats enligt lag.

En upplysning om begränsningen av rätten att överklaga som följer av paragrafen ska medfölja den underrättelse om att ansökan inkommit som ska skickas till kända sakägare, se 9 kap. 25 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

### **Ikraftträdandebestämmelse**


Av bestämmelsen följer att den nya paragrafen träder i kraft den 1 januari 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

RAPPORT 2016:26  
REGERINGSUPPDRAG



# Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen

Titel: Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen

Rapportnummer: 2016:26

Utgivare: Boverket, september, 2016

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-409-8

ISBN pdf: 978-91-7563-410-4

Sökord: Byggnadsnämnden, skyldighet, underrätta, grannar, ansökningar, förhandsbesked, lov, rågrannar, rättighet, överklaga, beslut, plan- och bygglagen

Diarienummer: 3.4.1 130/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: [www.boverket.se/publikationer](http://www.boverket.se/publikationer)

E-post: [publikationsservice@boverket.se](mailto:publikationsservice@boverket.se)

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.  
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

# Förord

Boverket har på uppdrag av regeringen tagit fram ett förslag om begränsning av byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om ansökningar om förhandsbesked och lov och om rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut enligt plan- och bygglagen. Syftet med de föreslagna reglerna är att det endast är de som i praktiken berörs av en åtgärd som ska underrättas om en ansökan och som ska ha rätt att överklaga ett beslut.

I rapporten föreslår Boverket att 9 kap 25 § i plan- och bygglagen ändras och att det införs en ny paragraf i 13 kapitlet samma lag. För att fullt ut uppnå de effekter som regeringen eftersträvar bör även 9 kap 41 b § plan- och bygglagen ändras så att den harmoniserar med de föreslagna ändringarna.

Rapporten har sammanställts av lantmätare Karolina Andersson och jurist Lars Brask med Anette Löfgren som ansvarig enhetschef.

Karlskrona september 2016

Janna Valik  
generaldirektör

# Innehåll

Sammanfattning .....	5
Inledning .....	6
Uppdraget.....	6
Bakgrund.....	7
Nuvarande lagstiftning och rättstillämpning .....	7
Problemen med nuvarande reglering.....	10
Tidigare utredningar .....	11
Boverkets förslag .....	13
Boverkets slutsatser.....	13
Hur kan omgivningen beröras .....	16
Behov av andra förändringar.....	18
Konsekvensbeskrivning.....	19
Begränsad skyldighet att underrätta .....	19
Begränsad rätt för rågrannar att överklaga .....	19
Författningsförslag.....	21
Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	21
Författningskommentar .....	24
Plan- och bygglagen (2010:900) .....	24



## Sammanfattning

Byggnadsnämnden är enligt nuvarande regler skyldig att underrätta kända sakägare och kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt vissa organisationer av hyresgäster om en ansökan om lov eller förhandsbesked. Regeringen har gett Boverket i uppdrag att ta fram ett förslag till reglering där denna skyldighet ska begränsas till de som i praktiken berörs av de åtgärder som ansökan avser. Detta får i första hand konsekvenser för sakägare och då framförallt de sakägare som är rågrannar.

Rågrannar har enligt rättspraxis rätt att överklaga ett beslut om lov eller förhandsbesked även om de inte berörs av den åtgärd som beslutet avser på annat sätt än att de direkt gränsar till den fastighet på vilken åtgärden utförs. Regeringens uppdrag omfattar även en reglering där rätten för rågrannar att överklaga ett kommunalt beslut ska begränsas till beslut som avser åtgärder som de i praktiken berörs av.

I rapporten föreslår Boverket i enlighet med regeringens uppdrag och inriktning en reglering som begränsar byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut. Enligt Boverkets förslag ska enbart det förhållandet att någon äger en fastighet som direkt gränsar till eller endast med gata eller väg skiljs från den fastighet på vilken en åtgärd utförs inte medföra underrättelseskyldighet eller rätt att överklaga. Boverkets förslag innebär att byggnadsnämndens skyldighet att underrätta dessa och deras rätt att överklaga ska bedömas på samma sätt som för andra sakägare. Det innebär att de avgöranden som finns om underrättelseskyldighet och rätten att överklaga när det gäller andra sakägare än de som Boverkets förslag avser kan ge vägledning för tillämningen även när det gäller dem. Boverket redovisar även några exempel på när förslaget kommer att innebära en förändring av underrättelseskyldigheten och rätten att överklaga.

Som förslaget har utformats bedömer Boverket att risken för att enskildas rättssäkerhet kommer att inskränkas är mycket liten. Med Boverkets förslag till reglering kommer arbetsbördan att minska för byggnadsnämnderna och de överprövande instanserna. För en mer betydande effekt ska uppnås krävs dock att förslaget följs upp med förändringar i 9 kap 41 b § i plan och bygglagen.

# Inledning

## Uppdraget

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att utarbeta ett förslag till tydlig reglering av

- byggnadsnämndens skyldighet att underrätta sakägare m.fl. i fråga om ansökningar som avser sådana åtgärder som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser m.m. enligt 9 kap 25 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och
- så kallade rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut enligt 13 kapitlet PBL.

Inriktningen bör enligt regeringen vara att begränsa byggnadsnämndens skyldigheter och 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.

## Bakgrund

### Nuvarande lagstiftning och rättstillämpning

I PBL finns bestämmelser om skyldighet att underrätta om ansökningar om lov och förhandsbesked i 9 kap 25 – 26 § PBL. Uppdraget avser 9 kap 25 § PBL.

Bestämmelser om vem som har rätt att överklaga kommunala beslut finns i 13 kap 8 - 15 §§ PBL.

### Underrättelseskyldighet enligt 9 kap 25 § PBL

Byggnadsnämnden ska enligt 9 kap 25 § PBL underrätta dem som avses i 5 kap 11 § första stycket 2 och 3 PBL och ge dem tillfälle att yttra sig över en ansökan om lov eller förhandsbesked som avser en åtgärd som

1. innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller
2. ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 9 kap 31 a § 1 PBL.

De som enligt 5 kap 11 § första stycket 2 och 3 PBL ska underrättas är dels de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs, dels 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.

Om ett stort antal personer ska underrättas får byggnadsnämnden i stället för att skicka meddelandet kungöra det 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.

Byggnadsnämnden är inte skyldig att underrätta om en ansökan om det är uppenbart att lov inte kan ges.

### Boverkets kommentarer

- Underrättelseskyldigheten gäller sakägare, hyresgäster, bostadsrättshavare och boende på den fastighet som ansökan avser och på omgivande fastigheter.

- Hyresgäster, bostadsrättshavare och boende ska underrättas om en ansökan om de berörs.
- I den bestämmelse som 9 kap 25 § PBL hänvisar till, 5 kap 11 § PBL, är det detaljplanen som de som ska underrättas 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.
- Sakägare ska till skillnad mot hyresgäster, bostadsrättshavare och boende alltid underrättas om ansökningar som avser sådana åtgärder som anges i bestämmelsen. Detta gäller oberoende av i vilken utsträckning de berörs av en åtgärd.
- Vad som menas med sakägare framgår inte direkt i PBL. I förarbeten till den äldre plan och bygglagen (prop 1985/86:1 s 459) menas med sakägare ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i fast egendom än bostadsrätt och hyresrätt. Det är visserligen inte alldeles klarlagt om det är fler än ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet som direkt gränsar till den fastighet som ansökan avser som kan vara sakägare (se till exempel Didón m.fl. Plan- och bygglagen (2010:900): en kommentar. Norstedts Juridik. 9:25). För att inte riskera att använda ett för snävt sakägarbegrepp utgår Boverket från att så kan vara fallet.
- Sakägare kan delas in i rågrannar, som enligt huvudprincipen i PBL och rättspraxis alltid är sakägare, och övriga sakägare där en bedömning av sakägarfrågan måste göras i varje enskilt fall.
- Med rågranne avses i rättstillämpningen och i denna rapport ägare till fastighet som direkt gränsar till den fastighet på vilken en åtgärd ska utföras (se t.ex. RÅ 2005 ref 36). Även tomträttshavare till en sådan fastighet bör enligt Boverket med hänsyn till 1 kap 5 § PBL betraktas som rågranne.

Ägare av enbart byggnad på fastighet (byggnad på ofri grund) samt innehavare av särskild rätt till mark, till exempel genom arrende eller servitut (men inte hyresrätt eller bostadsrätt) som gränsar till den fastighet på vilken en åtgärd ska utföras är däremot inte att betrakta som rågranne.

Boende räknas upp separat i 9 kap 25 § PBL. Lagstiftaren har därmed av allt att döma ansett att de inte är sakägare. De bör då inte heller

kunna vara rågranne. I ett par avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen anger domstolen dock att även boende på fastighet som direkt gränsar till fastighet på vilken en åtgärd utförs enligt fast rättspraxis är rågranne (MÖD P 1606-12 och P 3765-12). I SOU 2014:14 sid 131 gör utredaren ett liknande påstående. I den utredningen anges också att innehavare av särskild rätt till fastighet som gränsar till ett lovområde är rågranne. I ett senare avgörande anger Mark- och miljööverdomstolen att boende på fastighet har samma ställning som en sakägare endast i den mån de berörs av den åtgärd som ett beslut avser (MÖD P 4489-13). Detta talar enligt Boverkets uppfattning emot att boende kan vara rågranne enbart i egenskap av boende på en angränsande fastighet.

Boverket konstaterar sammanfattningsvis att rättsläget inte är helt entydigt när det gäller frågan vem som är att betrakta som rågranne. Det är dock helt klart att ägare till fastighet som direkt gränsar till den fastighet som åtgärden ska utföras på är rågranne. Boverket anser inte att det framkommit tillräckligt stöd för att andra än dessa ägare skulle vara rågrannar och utgår därför från det vid utformningen av den efterfrågade regleringen.

### **Rågrannars rätt att överklaga förhandsbesked och lov enligt 13 kap 8 § PBL**

Av 13 kap 8 § PBL framgår att det är bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (1986:223), FL, som ska tillämpas när det gäller vem som får överklaga kommunala beslut enligt 13 kap 3 § PBL. Det innebär att sådana beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått denne emot och beslutet kan överklagas (22 § FL).

I 13 kap 9 – 15 §§ PBL finns vissa ytterligare bestämmelser om rätten att överklaga.

#### **Boverkets kommentarer**

- Ett beslut måste angå den som klagat för att rätt att överklaga ska föreligga. I rättstillämpningen har det slagits fast att bland annat förhandsbesked och beslut om lov enligt PBL alltid anses angå rågrannar på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga dem enligt 13 kap 8 § PBL (se till exempel RÅ 2005 ref 36). Det förhållandet att rågrannar i vissa fall i praktiken inte berörs av den åtgärd som beslutet avser saknar därmed betydelse för bedömningen av deras rätt att överklaga. Den rätt att överklaga som gäller för rågrannar brukar även gälla för andra fastighetsägare än rågrannar om endast en gata eller mindre väg skiljer fastigheterna åt (se till exempel MÖD P 4489-13).

- Eftersom rågrannebegreppet är knutet till fastighet kan det vid åtgärder på en fastighet med flera skiften innebära att även ägare till fastighet som gränsar till något av de skiften som åtgärder inte utförs på är att betrakta som rågranne. Det finns ett regeringsavgörande som skulle kunna tolkas som att så inte är fallet. Detta avgörande gäller dock detaljplan. (M 2006/1545/F/P).

## Problemen med nuvarande reglering

Regeringen anser att byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rätten för en rågranne att överklaga ska begränsas i de fall de som ska underrättas respektive har rätt att överklaga i praktiken inte berörs av den åtgärd som ansökan och beslutet avser. I uppdraget har regeringen inte närmare utvecklat de problem som den nuvarande regleringen medför.

Boverkets uppdrag är inte att ta ställning till om det finns ett behov av att begränsa byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rågrannars rätt att överklaga. Uppdraget är att ta fram en reglering med tydligt angiven inriktning. Av det skälet har Boverket valt att endast översiktligt kartlägga på vilka sätt och i vilken omfattning som den nuvarande regleringen medför problem.

Det finns situationer då den åtgärd som omfattas av en ansökan om förhandsbesked eller lov eller av ett kommunalt beslut inte har någon betydelse alls för grannar och andra i omgivningen eller i vart fall endast för en begränsad del av omgivningen. I dessa situationer medför de nuvarande reglerna en förhållandevis betungande och ibland helt onödig arbetsinsats för byggnadsnämnden och överprövande instanser. Det kan också leda till att handläggningstiderna förlängs, till fler så kallade okynnesöverklaganden och till att det tar längre tid tills ett beslut vinner laga kraft.

För byggnadsnämnden är de nuvarande reglerna om underrättelseskyldighet betungande i de fall det finns många sakägare och boende som ska underrättas. Om underrättelse ska ske till personer som inte alls berörs av den åtgärd som ansökan avser finns det också en risk att byggnadsnämnden inte tillämpar skyldigheten fullt ut. Det kan leda till att beslutet i ett senare skede upphävs på formella grunder trots att intresset hos mottagarna av en underrättelse i sådana fall är begränsat.

För överprövande instanser medför de nuvarande reglerna att de ibland måste pröva överklaganden som de redan på förhand vet inte kommer att ha någon möjlighet att vinna framgång.

## Tidigare utredningar

Frågan om att begränsa den personkrets som byggnadsnämndens underrettelsesyldighet ska gälla för och vilka som ska ha rätt att överklaga kommunala beslut enligt PBL har behandlats i flera tidigare utredningar, till exempel En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34), Effektiv och rättsäker PBL-prövning (SOU 2014:14) och Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (DS 2014:31).

I SOU 2014:14 konstaterar utredaren att behovet av att förändra möjligheten att överklaga förhandsbesked och beslut om lov är begränsat eftersom det är ganska få ärenden som överklagas. Utredaren ansåg vidare att en begränsning av besvärsrätten inte skulle resultera i en effektivare prövningsordning utan att rättsäkerheten inskränks. Möjligheten att överklaga beslut är enligt utredaren väl avvägd och utredaren ansåg därför att det inte finns tillräckliga skäl att begränsa den.

I den analys som gjordes av olika förslag till alternativa utformningar av möjligheten att överklaga prövade utredaren inte den lösning som regeringen nu efterfrågar. Utredaren ifrågasatte dock konsekvenserna av principen att rågrannar alltid har talerätt när det gäller kommunala beslut om förhandsbesked och lov. Utredaren pekade på att det i vissa fall kan leda till att en rågranne som inte berörs alls av en åtgärd har rätt att överklaga ett beslut medan en granne som inte är rågranne men som berörs i större utsträckning, men ändå inte tillräckligt för att ha talerätt, inte får överklaga. Utredaren föreslog dock som nämnts inte någon förändring av reglerna om vem som får överklaga förhandsbesked och lov utan ansåg att frågan om rågrannars rätt att överklaga förhandsbesked och lov bör lämnas till rättstillämpningen. När det gäller frågan vem som är att betrakta som rågranne redovisade utredaren som framgår tidigare i denna rapport en mer extensiv tolkning än den som vanligen tillämpas i rättsavgöranden. Utöver ägare till fastighet som direkt gränsar till den fastighet som en åtgärd vidtas på ansåg utredaren att innehavare av särskild rätt till fastighet och boende på fastighet som gränsar till ett lovområde är att betrakta som rågranne. Det framgår dock inte vad utredaren menar med begreppet lovområde.

I SOU 2013:34 behandlades frågan vem som ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked. Utredaren föreslog ett helt nytt sätt att underrätta genom information på platsen och på kommunens anslagstavla samt att endast den som kan anses vara berörd av en åtgärd bör ges tillfälle att lämna synpunkter på ansökningen innan beslutet fattas. Utredaren menade också att den som inte har yttrat sig senast vid en viss tidpunkt och då framfört synpunkter som inte har tillgodosetts inte heller

bör ha rätt att överklaga beslutet annat än på vissa formella grunder. Utredaren ifrågasatte dock inte den nuvarande regleringen om underrättelse om ansökningar i 9 kap 25 § PBL utan inriktade i stället in sig på reglerna om vem som ska underrättas om förhandsbesked och beslut om lov.

I Ds 2014:31 behandlas främst reglerna om expediering av förhandsbesked och bygglov i 9 kap 41 och 41 a och b §§ PBL. För att slippa onödig administration ansåg man att byggnadsnämndens skyldighet att expediera förhandsbesked och beslut om bygglov inte bör omfatta dem som beslutet uppenbarligen inte angår. I promemorian förs det även ett resonemang om vilka som har rätt att överklaga. Det presenteras också ett förslag om ändring av en felaktigt utformad bestämmelse om vilka som har rätt att överklaga startbesked.



# Boverkets förslag

## Boverkets slutsatser

Ett flertal utredningar har i olika sammanhang behandlat byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om ansökningar om lov och förhandsbesked samt rätten att överklaga kommunala beslut enligt PBL. Syftet har främst varit att undersöka om det finns möjlighet att förkorta tiden från det att en ansökan lämnas in till dess att ett beslut vunnit laga kraft. I de allra flesta fall har slutsatsen varit att de befintliga reglerna i stort sett är väl avvägda. De skäl som framförts mot att göra förändringar är bland annat behovet av överensstämmelse med allmänna principer i förvaltningslagen och skyddet för civila rättigheter i artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Samtidigt medför de nuvarande reglerna i PBL om underrättelseskyldighet och rätt att överklaga i vissa fall ett obefogat merarbete för byggnadsnämnden och överprövande instanser. Byggnadsnämnden måste underrätta sakägare som i praktiken inte alls berörs av den åtgärd som ansökan avser och rågrannar har alltid rätt att överklaga förhandsbesked och beslut om lov oberoende av om de i praktiken berörs av beslutet. Konsekvenserna av detta är att byggnadsnämnden och de överprövande instanserna tvingas använda en inte obetydlig arbetsinsats för att underrätta sakägare och pröva rågrannars överklaganden även i situationer där dessa inte i praktiken är berörda av den aktuella åtgärden.

Regeringens uppdrag till Boverket är att föreslå en reglering som begränsar den nuvarande underrättelseskyldigheten i 9 kap 25 § PBL och den nuvarande rätten för rågrannar enligt 13 kap 8 § PBL att överklaga kommunala beslut enligt PBL. I uppdraget har regeringen angett att Boverkets förslag till reglering ska inriktas på situationer där de som ska underrättas och rågrannar som har rätt att överklaga i praktiken inte berörs av den åtgärd som ansökan och beslutet avser.

De sakägare som är rågrannar anses enligt rättspraxis särskilt berörda av en åtgärd på en direkt angränsande fastighet enbart på grund av att de är rågrannar. De behöver alltså inte vara berörda av åtgärden på något annat sätt för underrättelseskyldighet enligt 9 kap 25 § PBL och rätt att överklaga enligt 13 kap 8 § PBL ska föreligga. Andra än rågrannar måste däremot vara berörda av en åtgärd för att rätt att överklaga överhuvudtaget ska föreligga. När det gäller byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om ansökningar om lov eller förhandsbesked så gäller den däremot alla

sakägare oberoende av om de berörs av den åtgärd som ansökan avser. Hyresgäster, bostadsrättshavare, boende och organisationer av hyresgäster behöver underrättas endast om de berörs.

Regeringen vill att underrättelseskyldigheten och rätten för rågrannar att överklaga ska begränsas för de som i praktiken inte berörs av en ansökan. Boverkets förslag till reglering inriktas därför i huvudsak på sakägare när det gäller byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rågrannar när det gäller rätten att överklaga.

I rättspraxis jämföras med rågrannar i vissa fall ägare av fastighet som endast med gata eller mindre väg skiljs från den fastighet som en ansökan eller ett beslut gäller. Ett förslag till reglering bör därför även omfatta sådana ägare.

När det gäller rågrannars rätt att överklaga så går regeringens uppdrag i praktiken ut på att den inte enbart ska vara kopplad till äganderätten till en direkt angränsande fastighet. En sådan begränsning av rågrannars rätt att överklaga innebär att de i överklagandehänseende ska bedömas på samma sätt som andra ägare till fastigheter i omgivningen.

Som framgår ovan får ett beslut enligt 22 § FL överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagens bestämmelser gäller enligt 3 § FL den bestämmelsen. Bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen tillämpas dock alltid om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen är i sin helhet en del av svensk rätt sedan 1995. Enligt 2 kap 19 § regeringsformen får ingen lag eller annan föreskrift meddelas i strid mot konventionen.

En ny reglering får därför inte riskera att komma i konflikt med Europakonventionens skydd för civila rättigheter. Den bör även vara enkel att tillämpa.

Boverket anser att en begränsning av byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rågrannars rätt att överklaga kan åstadkommas på ett sätt som tillgodoser kraven ovan. Detta kan ske dels genom en omarbetning av 9 kap 25 § PBL och dels genom en ny paragraf i 13 kapitlet PBL. Bestämmelserna kan ta avstamp i regeringens inriktning om att byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rågrannars rätt att överklaga kom-

munala beslut inte ska gälla för dem som i praktiken inte berörs av den åtgärd som ansökan respektive beslutet avser.

När det gäller byggnadsnämndens underrättelseskyldighet kan det ske genom att uttryckligen ange dels att även sakägare ska vara berörda av en åtgärd som omfattas av en ansökan om förhandsbesked eller lov och dels att de ska beröras på annat sätt än att enbart vara ägare av en fastighet som direkt gränsar till den fastighet på vilken åtgärden utförs. På så sätt blir byggnadsnämnden inte med automatik skyldig att underrätta alla sakägare.

När det gäller rågrannars rätt att överklaga beslut kan den begränsas på så sätt att det uttryckligen anges att de inte har rätt att överklaga ett kommunalt beslut enbart på den grunden att de äger en fastighet som direkt gränsar till den fastighet som beslutet gäller. På detta sätt elimineras den nuvarande rättspraxisen för rågrannar att överklaga kommunala beslut.

Eftersom ägare av fastigheter som endast med gata eller väg skiljs från den fastighet som ansökan eller beslutet avser i rättspraxis jämföras med rågrannar bör även de omfattas av en ny reglering av underrättelseskyldighet och rätten att överklaga.

När det gäller byggnadsnämndens underrättelseskyldighet innebär Boverkets förslag att den nuvarande hänvisningen till 5 kap 11 § bör ersättas med en direkt reglering i 9 kap 25 § PBL. Detta eftersom även sakägare enligt Boverkets förslag ska vara berörda av en åtgärd och för att tydliggöra att det är åtgärder i ansökan om förhandsbesked eller lov som personkretsen ska vara berörd av.

Utöver dessa författningsändringar anser Boverket att tillämpningen av den föreslagna regleringen bör underlättas ytterligare genom att regeringen i förarbetena till den föreslagna regleringen redovisar exempel på situationer när den kommer att medföra ett annat utfall än vad den nuvarande regleringen gör. En sådan redovisning kan lämpligen grunda sig på de exempel som Boverket beskriver nedan i denna rapport.

Boverkets förslag om rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut innebär att de vid bedömningen av rätten att överklaga kommer att bedömas på samma sätt som andra sakägare. Rättsavgöranden om rätten att överklaga som avser andra sakägare än rågrannar kan därmed ge vägledning för rågrannars rätt att överklaga enligt Boverkets nu föreslagna reglering.

Boverket föreslår att den nya bestämmelsen om begränsning av rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut införs direkt efter 13 kap 8 §

PBL i en ny 8 a §. Den nya bestämmelsen kommer därmed enbart att få effekt i de situationer där rågrannar enligt nuvarande reglering och rättstillämpning har rätt att överklaga. Det innebär att den föreslagna nya bestämmelsen inte kommer att påverka övriga bestämmelser om rätt att överklaga i 13 kap 9 – 15 §§. Det finns därför inte något behov att uttömmande beskriva vilka kommunala beslut som den nya bestämmelsen kommer att få effekt för. Det är dock i huvudsak förhandsbesked, beslut om lov och olika former av tillsynsbeslut som kommer att påverkas av den föreslagna bestämmelsen.

## Hur kan omgivningen beröras

En viktig fråga i detta sammanhang är på vilka sätt en åtgärd kan beröra omgivningen. Uttrycket ”berör” innebär enligt Boverkets uppfattning i första hand någon form av påverkan på en persons personliga eller ekonomiska situation som en åtgärd medför. Det kan exempelvis vara en visuell eller ljudmässig påverkan. En åtgärds påverkan på en persons ekonomiska situation sker däremot i princip alltid som en följd av en mer direkt omgivningspåverkan. Om till exempel en åtgärd på en fastighet försämrar utsikten för omgivande fastigheter så kan även dessa fastigheters värde minska.

Omgivningen kan också beröras av en åtgärd på så sätt att möjligheterna att bedriva en pågående verksamhet försämrats eller att en byggrätt i en detaljplan inskränks. Ett exempel på det förstnämnda är när en verksamhet med djurhållning får restriktioner eller tvingas upphöra som en följd av att det ges tillstånd till bostadsbebyggelse på en närliggande fastighet. Även i detta fall sker det som en följd av en mer direkt omgivningspåverkan.

Mot denna bakgrund kan omgivningen enligt Boverkets mening beröras positivt eller negativt av en åtgärd på bland annat följande sätt.

- Visuellt genom förändring av utsikt, ändrade ljusförhållanden (skuggning), estetiskt uttryck m.m.
- Ljud- och rörelsemässigt genom förändring av ljudnivåer (buller), vibrationer m.m.
- Lukt-, smak, och hälsomässigt genom luft- och vattenföroreningar (rök, gifter m.m.), ändrad kvalitet och tillgång på vatten.
- Verksamhetsmässigt genom förändring av förutsättningarna för en pågående eller eventuell framtida verksamhet.

### **Förändrad tillämpning till följd av förslaget**

Här redovisas några åtgärder som Boverket anser inte alltid berör omgivningen på så sätt att underrättelseskyldighet och rätt att överklaga föreligger.

- Åtgärder som på grund av avstånd eller mellanliggande terräng eller byggnadsverk inte kan uppfattas av personer i omgivningen. Ett exempel som lyfts fram i olika sammanhang är transformatorstationer som uppförs på ytmässigt stora fastigheter, till exempel skogsfastigheter, på långt avstånd från omgivande fastigheter eller som inte kan uppfattas av personer på grannfastigheter. Andra exempel är tillbyggnader, takkupor och komplementbyggnader som inte syns från angränsande fastigheter.
- Åtgärder på så kallade gatufastigheter, det vill säga sådana fastigheter som vanligtvis ägs av en kommun och omfattar den mark som utgör gator, parker och torg med mera i en tätort. En sådan fastighet kan omfatta gatorna i en hel stadsdel, vilket medför att många sakägare och rågrannar i omgivningen, till exempel flera kvarter bort, i praktiken inte berörs av den åtgärd som är tänkt att utföras. De handlar ofta om mindre åtgärder såsom skyltar och busskurer men det kan också röra sig om större åtgärder.
- Åtgärder som inte påverkar möjligheterna att använda fastigheter i omgivningen. Det kan till exempel vara fallet om fastigheten som det utförs en åtgärd på gränsar mot en samfälld väg och användningen av denna inte påverkas.
- Åtgärder som inte påverkar möjligheterna att bedriva en pågående verksamhet på fastigheter i omgivningen. Det kan till exempel vara fallet om fastigheten som det utförs en åtgärd på gränsar mot en skogsbruksfastighet och möjligheten att bedriva skogsbruk där inte påverkas.
- Åtgärder som inte påverkar möjligheterna för ägare av angränsande fastigheter att i framtiden utnyttja en befintlig byggrätt i detaljplan.
- Åtgärder på fastigheter som består av flera skiften. Om en åtgärd vidtas på ett av skiftena så berörs oftast inte de rågrannar vars fastigheter gränsar till de skiften på vilka det inte utförs någon åtgärd.
- Invändiga fysiska åtgärder som efter att de utförts inte direkt eller indirekt påverkar omgivningen. Det kan till exempel vara frågan om inredande av ytterligare en bostadslägenhet eller ändrad användning av

ett byggnadsverk som inte medför någon störande påverkan på angränsande fastigheter, till exempel genom ökad trafik till och från fastigheten.

### **Behov av andra förändringar**

Regeringens uppdrag omfattar inte reglerna om underättelse om förhandsbesked och beslut om lov i 9 kap 41 b § PBL. Om motsvarande begränsning eftersträvas när det gäller byggnadsnämndens skyldighet att expediera beslut krävs att även denna bestämmelse ändras.

## Konsekvensbeskrivning

### Begränsad skyldighet att underrätta

Boverkets uppdrag är att lämna förslag till reglering av en begränsning av byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om ansökningar om förhandsbesked och lov. Boverket har därför inte utrett behovet av en sådan reglering eller hur mycket arbetstid som byggnadsnämnderna lägger på sådant arbete enligt nuvarande regler.

Genom förslaget uppskattar dock Boverket att byggnadsnämndens administrativa arbete med att underrätta om ansökningar om lov och förhandsbesked minskar. Det leder också till att handläggningstiderna för lov och förhandsbesked kan förkortas. Även kostnaderna för byggnadsnämnden och sökanden minskar.

Genom Boverkets förslag till omformulering av den nuvarande lagtexten i 9 kap 25§ blir regleringen tydligare och risken för olika tolkning minskar.

Förslaget medför visserligen att byggnadsnämnden till skillnad mot idag behöver göra en bedömning av om sakägare berörs av den åtgärd som ansökan avser. Denna bedömning bör dock inte bli särskilt tidskrävande. I de fall det blir det är det ett tecken på att underrättelse bör ske.

En minskad krets som underrättas kan leda till ett sämre beslutsunderlag för byggnadsnämnden. Boverket anser dock att risken för detta är mycket begränsad eftersom de som framförallt tillför ärendet information vanligtvis inte är de som denna reglering kommer undanta från underrättelseskyldigheten.

Sammantaget bedömer Boverket att fördelarna med den föreslagna förändringen av byggnadsnämndens underrättelseskyldighet överväger nackdelarna. Effekterna av förändringen är dock begränsad och ska inte överskattas.

För att de föreslagna ändringarna ska få en större effekt måste förslaget följas upp med motsvarande förändringar av 9 kap 41 b § PBL.

### Begränsad rätt för rågrannar att överklaga

Boverkets uppdrag är att lämna förslag till reglering av en begränsning av rågrannars rätt att överklaga beslut enligt PBL. Boverket har därför inte utrett behovet av en sådan reglering eller hur mycket arbetstid som de överprövande instanserna lägger på att pröva överklaganden från rågrannar enligt nuvarande regler.

En begränsning av rågrannars rätt att överklaga leder uppskattningsvis till att antalet materiella prövningarna minskar hos de överprövande instanserna. Den formella prövningen av om rätt att överklaga föreligger blir å andra sidan mer omfattande. Sammantaget bedömer dock Boverket att förslaget i jämförelse med nuvarande regler medför en något mindre arbetsbelastning för de överprövande instanserna.

De rågrannar som enligt förslaget inte kommer att få överklaga beslut har inte heller enligt nuvarande regler haft särskilt stora möjligheter att nå framgång med ett överklagande. Boverket bedömer därför risken för att enskildas rättssäkerhet kommer att inskränkas som mycket liten.



# Författningsförslag

## Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 9 kap. 25 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 13 kap. 8 a §, av följande lydelse.

### Nuvarande lydelse

Byggnadsnämnden ska underrätta dem som avses i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 och ge dem tillfälle att yttra sig över en ansökan som avser en åtgärd som

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

2. ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 31 a § 1.

Om ett stort antal personer ska underrättas, får nämnden tilllämpa 5 kap. 35 § första stycket 2.

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

### Föreslagen lydelse

#### 9 kap. 25 §

Byggnadsnämnden ska underrätta om och ge tillfälle till yttrande över en ansökan om förhandsbesked eller lov som avser en åtgärd som

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

2. ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 31 a § 1.

Underrättelse enligt första stycket ska ske till

1. kända sakägare som berörs av en åtgärd på annat sätt än att enbart vara ägare av fastighet som direkt gränsar till eller endast med gata eller väg skiljs från den

fastighet som ansökan avser.

2. kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av en åtgärd, samt
3. kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av en åtgärd eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en sådan berörd fastighet är belägen.

Om ett stort antal personer ska underrättas, får nämnden tillämpa 5 kap. 35 § första stycket 2.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte ske om det är uppenbart att lov eller positivt förhandsbesked inte kan ges.

### **13 kap. 8 a §**

Enbart det förhållandet att någon äger en fastighet som direkt gränsar till den fastighet som ett beslut enligt 3 § avser eller som skiljs från denna endast av en gata eller väg ger inte denne rätt att överklaga beslutet.

### **Övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den xxxx.
2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den xxxxxx och för ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

# Författningskommentar

## Plan- och bygglagen (2010:900)

### **9 kap 25 § PBL**

I paragrafen anges i vilka fall som byggnadsnämnden ska underrätta och ge tillfälle till yttrande över en ansökan om förhandsbesked eller lov. Det anges även vem som en sådan underrättelse ska skickas till och hur det ska ske.

Paragrafen ändras på så sätt att det direkt anges att underrättelse ska ske till kända sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av en åtgärd i en ansökan om förhandsbesked eller lov. Underrättelse till fastighetsägare ska ske om de berörs på annat sätt än att enbart vara ägare av fastighet som direkt gränsar till eller endast med gata eller väg skiljs från den fastighet som ansökan avser. Genom förändringen elimineras den nuvarande rättspraxisen när det gäller byggnadsnämndens underrättelseskyldighet i förhållande till rågrannar och vissa andra grannar. Deras rätt att bli underrättade kommer därigenom i fortsättningen att bedömas på samma sätt som för andra sakägare.

Paragrafen ändras även i två andra avseenden. Dels anges det uttryckligen att det är ansökningar om förhandsbesked och lov som avses och dels ersätts hänvisningen till 5 kap 11 § PBL med en direkt uppräkningslista i paragrafen av vilka som ska underrättas. Genom förändringen förtydligas även att det är den åtgärd som omfattas av en ansökan om förhandsbesked eller lov som personkretsen ska vara berörda av och inte en eventuell detaljplan.

Slutligen ändras paragrafen på så sätt att det anges och tydliggörs att underrättelse inte behöver ske om positivt förhandsbesked inte kan ges.

### **13 kap 8 a §**

Paragrafen är ny och anger att enbart det förhållandet att någon äger en fastighet som direkt gränsar till den fastighet som ett beslut enligt 3 § avser eller som skiljs från denna endast av en gata eller väg inte ger denne rätt att överklaga beslutet. Genom den nya paragrafen elimineras den nuvarande rättspraxisen när det gäller rågrannars och vissa andra grannars rätt att överklaga kommunala beslut enligt PBL. Deras rätt att överklaga kommer därigenom i fortsättningen att bedömas på samma sätt som för andra sakägare.

### **Övergångsbestämmelser**

För att ändringarna inte ska påverka pågående ärenden anges att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.



Box 534, 371 23 Karlskrona  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

# Nya steg för en effektivare plan- och bygglag



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Webbplats: [fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remiss](http://regeringen.se/remiss)

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24167-7

ISSN 0284-6012



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Författningstext.....</b>	<b>19</b>
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	19
2.2	Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948) .....	24
2.3	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) .....	26
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning.....	29
2.5	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	32
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:227) om färdigställandeskydd .....	47
2.7	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	48
2.8	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:929) om gaturenhållning och skyltning .....	49
2.9	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) .....	50
2.10	Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251).....	56
<b>3</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>57</b>

<b>4</b>	<b>Minskade krav på detaljplan förutsätter följdändringar i flera lagar .....</b>	<b>61</b>
4.1	Ett ändrat detaljplanekrav skulle leda till färre detaljplaner .....	61
4.2	Många lagar är kopplade till att det ska finnas en detaljplan för tätbebyggelse .....	63
4.3	Detaljplanen har omfattande rättsverkningar .....	65
4.4	Uttrycket områden med detaljplan behöver kompletteras med uttrycket samlad bebyggelse .....	67
4.5	Översiktsplanen bör redovisa kommunens uppfattning om samlad bebyggelse .....	75
4.6	Ordningslagen .....	80
4.7	Miljöbalken m.m. ....	98
4.8	Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning .....	108
4.9	Väglagen .....	119
4.10	Lagen om ägofred .....	129
4.11	Minerallagen .....	133
4.12	Jordabalken .....	138
4.13	Lagen om allmänna vattentjänster .....	145
4.14	Plan- och bygglagen .....	151
<b>5</b>	<b>Ändringar med anledning av bestämmelserna om komplementbostadshus .....</b>	<b>157</b>
5.1	Risken för olämpliga avstyckningar kring komplementbostadshus är liten .....	157
5.2	Färdigställandeskydd för åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglöv .....	173

<b>6</b>	<b>Verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller .....</b>	<b>179</b>
6.1	Verksamhetsutövarens rättssäkerhet vid omprövning av befintliga tillstånd och vid ansökan om nytt eller ändrat tillstånd .....	179
6.2	En straffrihetsbestämmelse bör införas avseende omgivningsbuller.....	187
<b>7</b>	<b>Nya steg för en effektivare plan- och bygglag .....</b>	<b>191</b>
7.1	Förfarandet för att upphäva tomtindelningar m.m. bör förenklas .....	191
7.2	Bestämmelserna om genomförandetid vid ändring av en detaljplan behöver förtydligas .....	199
7.3	Kommunens handläggningstid för ett anmälningssärende bör regleras .....	203
7.4	Vem som kan överklaga ett beslut i ett anmälningssärende behöver ses över .....	208
7.5	Lantmäterimyndigheten bör ingå i den obligatoriska samrådsretsen vid förlängning av genomförandetid.....	210
7.6	Reglerna om markanvisningar och exploateringsavtal behöver samordnas .....	213
7.7	Reglerna för att expediera lov och förhandsbesked behöver justeras.....	216
7.8	Regleringen av takkupor bör förenklas .....	224
<b>8</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>231</b>
<b>9</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>235</b>
9.1	Konsekvenser för staten .....	235
9.2	Konsekvenser för kommuner.....	246
9.3	Konsekvenser för företag .....	259

9.4	Konsekvenser för enskilda .....	268
9.5	Konsekvenser för miljön.....	279
9.6	Konsekvenser för bostadsbyggandet.....	286
9.7	EU-rätten .....	287
9.8	Övriga konsekvenser .....	288
<b>10</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>289</b>
10.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken .....	289
10.2	Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948).....	294
10.3	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) .....	295
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.....	296
10.5	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	299
10.6	Förslaget till lagen om ändring i lagen (2014:227) om färdigställandeskydd.....	308
10.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd .....	308
10.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:929) om gatuhållning och skyltning.....	309
10.9	Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338).....	309
10.10	Förslaget till ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251) .....	311
	<b>Bilaga 1 – Författningsförslag i prop. 2013/14:126 avseende krav på reglering med detaljplan .....</b>	<b>313</b>

# 1 Sammanfattning

I denna promemoria redovisas huvudsakligen följande.

- A. Vilka författningsändringar som krävs om bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, skulle ändras i fråga om kravet att kommunen i vissa fall alltid ska upprätta en detaljplan. Författningsändringar krävs i sådant fall i miljöbalken, väglagen (1971:948), ordningslagen (1993:1617), lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning samt i PBL.
- B. Behovet av följdändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988) respektive lagen (2014:227) om färdigställandeskydd med anledning av de nya bestämmelser om s.k. komplementbostadshus som infördes i PBL den 2 juli 2014.
- C. Behovet av ytterligare ändringar i miljöbalken för att säkerställa verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnader.
- D. Flera nya steg för en effektivare plan- och bygglag.

Dessa punkter utvecklas i det följande.

## **A. Minskade krav på detaljplan förutsätter följdändringar i flera lagar**

Regeringen föreslog i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) att kravet på detaljplan i PBL borde begränsas. I stället för att i princip alltid kräva en detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse skulle kommunerna ges ett större utrymme för att bedöma i vilka fall som en detaljplan krävs. Riksdagen avvisade regeringens förslag i denna del. Regeringen redovisade i propo-

sitionen att förslaget medförde att det fanns ett behov av följdändringar i flera andra lagar. Regeringen aviserade sin avsikt att återkomma till riksdagen i denna fråga. Vilka författningsändringar som krävs i andra författningar redovisas i denna promemoria.

Många lagar bygger på antagandet att sammanhållen bebyggelse ska regleras med en detaljplan. I de fall som lagstiftaren har önskat knyta vissa bestämmelser till sammanhållen bebyggelse har dessa ofta knutits till själva detaljplanen. Enligt gällande rätt kan förekomsten av en detaljplan t.ex. medföra krav på tillstånd, att vissa åtgärder är förbjudna eller kan utföras utan krav på sådana tillstånd som annars skulle behövas (avsnitt 4.2). En översikt över vilka rättsverkningar som förekomsten av en detaljplan ger upphov till redovisas i avsnitt 4.3.

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL finns det anledning att tro att det kan bli relativt vanligt att kommunerna i vissa fall väljer att inte upprätta en detaljplan, även i fråga om tätorter och annan sammanhållen bebyggelse. Sådana bestämmelser i andra lagar som är kopplade till förekomsten av en detaljplan kommer således inte att omfatta den bebyggelse som inte kommer att omfattas av detaljplan. Följaktligen krävs i vissa fall en justering av regelverket om de rättsverkningar som i dag är kopplade till förekomsten av en detaljplan ska omfatta sådan tätare bebyggelse som i framtiden inte alltid kommer att omfattas av detaljplan. I promemorian bedöms att det i många fall är lämpligt att ändra tillämpningsområdet av dessa bestämmelser så att dessa inte bara ska gälla inom områden med detaljplan utan även inom områden med *samlad bebyggelse*. Sådan bebyggelse föreligger om det finns minst 10–20 hus och de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark o.d. Den närmare innebörden av detta uttryck och motiven till att välja just detta uttryck redovisas i avsnitt 4.4.

Från såväl allmän som enskild synpunkt är det angeläget att lagbestämmelser är förutsägbara och enkla att tillämpa. Uttrycket samlad bebyggelse kan leda till tolkningsproblem i det enskilda fallet och kommunens översiktsplan bör därför redovisa vilka områden där bebyggelsen är samlad på sådant sätt som avses i detta sammanhang. Därigenom kan samhället göra det lättare för den enskilde att förstå inom vilka områden som vissa krav enligt berörda speciallagar är tillämpliga (avsnitt 4.5).

Vidare redovisas vilket behov av författningsändringar som föreligger om kravet på detaljplan begränsas.

### *Ordningslagen*

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL bör ordningslagen ändras så att kravet på att anmäla allmänna sammankomster utomhus, respektive offentliga tillställningar som det inte krävs tillstånd för, även ska gälla i de fall som dessa anordnas inom samlad bebyggelse. Kravet på anmälningsskyldighet bör även gälla för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom samlad bebyggelse.

Även kravet på 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, bör utökas till att omfatta offentliga platser inom samlad bebyggelse generellt.

Vidare bör kravet på att sprängning och skjutning med eldvapen, utan tillstånd av Polismyndigheten, inte får äga rum inom ett område som omfattas av detaljplan utökas till att även omfatta samlad bebyggelse. Motsvarande ska även gälla för de särskilda regler som gäller för vissa luft- eller fjädervapen.

Däremot bedöms att definitionen av offentlig plats inte behöver ändras om kravet på detaljplan begränsas (avsnitt 4.6).

### *Miljöbalken m.m.*

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL bör miljöbalken ändras så att definitionen av avloppsvatten, som bl.a. omfattar vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, även omfattar motsvarande avvattning av mark inom samlad bebyggelse.

Däremot finns inget behov av att ändra på reglerna om val av plats, dvs. bestämmelserna att ett tillstånd eller en dispens inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Inte heller behöver regeringens rätt att föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår, utvidgas till att avse även

andra områden. Inte heller undantaget att en fastighet i vissa fall inte ska räknas som jordbruksmark, behöver ändras (avsnitt 4.7).

#### *Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning*

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL bör lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning ändras i vissa avseenden. Kommunens ansvar för gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder på sådana gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i en detaljplan och för vilka kommunen är huvudman, bör utvidgas till att även gälla motsvarande områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov inom samlad bebyggelse. Däremot bör kommunens skyldigheter inte gälla om det finns särskilda skäl för kommunen att låta bli att vidta åtgärderna.

Inom samlad bebyggelse, som inte omfattas av detaljplan, bör kommunen ges rätt att ålägga en fastighetsinnehavare att ombesörja gatuhållning och snöröjning m.m. i fråga om sådana platser och områden som har iordningställt och begagnas för allmän trafik. Vidare bör kommunen inom samlad bebyggelse kunna ålägga fastighetsinnehavarna att utföra kommunens skyldigheter för gatuhållning och snöröjning m.m. i fråga om sådana gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken (avsnitt 4.8).

#### *Väglagen*

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL bör väglagen ändras så att väghållaren även i fortsättningen ska ha ansvar för renhållning av vägområden samt av mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplatser eller rastplatser som är väganordning avseende motorvägar och motortrafikleder utanför områden med detaljplan där kommunen i övrigt har renhållningsansvaret för vägområden. Om så inte sker skulle de föreslagna ändringarna i lagen om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning kunna leda till att kommunen och staten, i de fall som staten är väghållare, skulle ha ansvar för samma områden.



### *Lagen om ägofred*

Med ägofred avses hur den enskilde jordägarens mark skyddas mot intrång av främmande betesdjur. Om en fastighet används för bete av bl.a. hästar och nötkreatur finns en skyldighet att anordna stängsel om någon av grannarna yrkar på det, s.k. stängselskyldighet. I ägofredslagen finns ett undantag som innebär att stängselskyldigheten inte gäller inom områden med detaljplan.

Även om kravet på detaljplan begränsas i PBL bedöms att det inte finns något behov av att ändra undantaget när det gäller stängselskyldighet inom detaljplan (avsnitt 4.10).

### *Minerallagen*

I minerallagen finns bestämmelser om undersökning och bearbetning av fyndigheter av vissa mineraliska ämnen, s.k. koncessionsmaterial, på egen eller annans mark. Om en prospektör får bearbetningskoncession innebär det en rätt gentemot markägaren att efter en s.k. markanvisningsförrättning att bedriva bearbetning på dennes mark. I lagen finns bestämmelser som påverkar möjligheten till undersökningsarbete respektive möjligheten att få markanvisning på annans mark, bl.a. inom områden med detaljplan.

Även om kravet på detaljplan begränsas i PBL bedöms att det inte finns något behov av att ändra hinderbestämmelserna i minerallagen (avsnitt 4.11).

### *Jordabalken*

Enligt jordabalken har vissa nyttjanderätter en längsta giltighetstid. Denna giltighetstid är normalt 50 år. Inom områden med detaljplan är denna tid endast 25 år.

I jordabalken finns även bestämmelser om jordbruks- och bostadsarrende, där ett sådant arrende i vissa fall kan sägas upp inom områden som omfattas av detaljplan.

Vidare finns i jordabalken bestämmelser som innebär att relaxation i vissa fall kan ske med ett förenklat förfarande i fråga om s.k. gemensamma inteckningar, dvs. när flera fastigheter används som säkerhet för ett lån. Genom relaxationen upphör således en eller

flera gemensamma inteckningar att gälla i någon eller några fastigheter, men inte i alla. Normalt ska en pantbrevsinnehavare (dvs. långivare) godkänna relaxationen, men i fråga om fastigheter som bildats genom avstyckning av ett område som förvärvats av en kommun för att ingå i allmän plats inom detaljplan behöver något sådant godkännande inte ske.

Även om kravet på detaljplan begränsas i PBL bedöms att det inte finns något behov av att ändra jordabalken i dessa avseenden (avsnitt 4.12).

#### *Lagen om allmänna vattentjänster*

I vattentjänstlagen finns bestämmelser som hänger samman med bestämmelserna om detaljplan i PBL. Bland annat ska sådan mark som i en detaljplan har redovisats som allmän plats utgöra allmän platsmark enligt vattentjänstlagen. För sådana områden ska berörda fastighetsägare i vissa fall betala avgifter för en allmän VA-anläggning.

Vidare gäller bl.a. att en fastighetsägare normalt ska betala avgifter för en obebyggd fastighet om fastigheten enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse.

Även om kravet på detaljplan begränsas i PBL bedöms att det inte finns något behov av att ändra vattentjänstlagen i dessa avseenden (avsnitt 4.13).

#### *Plan- och bygglagen*

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL finns anledning att göra flera följdändringar i PBL. Bland annat bör kravet på bygglov för en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, där ändringen innebär att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, även gälla inom samlad bebyggelse. Även kravet på bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring inom ett område med detaljplan bör utvidgas till att även gälla inom en samlad bebyggelse.

För att göra regelverket enhetligt bör formuleringen ”sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfatt-

ningen av byggnadsverk i bebyggelsen”, som med några variationer förekommer på ett par ställen i lagen, ändras till ”samlad bebyggelse”.

Vidare bör byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet inom områden med detaljplan utvidgas till att gälla alla områden. Byggnadsnämnden ska emellertid inte få ingripa med förelägganden i de fall som väghållningsmyndigheten respektive länsstyrelsen har rätt att ingripa med förelägganden när det gäller allmän väg.

Slutligen görs bedömningen att kravet att det inom områden med detaljplan normalt krävs bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar även bör gälla inom områden med samlad bebyggelse (avsnitt 4.14). Detta krav finns i plan- och byggförordningen (2011:338).

## **B. Ändringar med anledning av bestämmelserna om komplementbostadshus i PBL**

Till följd av förslagen i propositionen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov (prop. 2013/14:127) är det sedan den 2 juli 2014 möjligt att bl.a. uppföra s.k. komplementbostadshus i omedelbar närhet av en- eller tvåbostadshus, även i de fall som åtgärden strider mot den detaljplan som gäller för området. Mot bakgrund av de synpunkter som framfördes under beredningen av propositionen redovisas i denna promemoria om det finns behov av följdändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988) respektive lagen (2014:227) om färdigställandeskydd.

### *Fastighetsbildningslagen*

I samband med införandet s.k. komplementbostadshus i PBL framfördes bl.a. att bestämmelserna i vissa fall kunde leda till en olämplig bebyggelseutveckling i de fall som en gällande detaljplan inte innehöll några s.k. fastighetsindelningsbestämmelser. Denna oro byggde på tanken att ett komplementbostadshus i vissa fall skulle kunna fungera som utgångspunkt för nya fastigheter som skulle kunna vara mindre lämpliga i förhållande till kommunens avsikter med detaljplanen. Ett komplementbostadshus på en

styckningslott skulle följaktligen kunna ge upphov till ytterligare komplementbostadshus så att en olämplig dominoeffekt skulle kunna uppstå på ett sätt som var mindre lämpligt för kommunen respektive omgivningen. I propositionen aviserade regeringen sin avsikt att återkomma till frågan om det finns behov av följdändringar i FBL, vilket föranleder den analys som redovisas i denna promemoria.

I promemorian görs bedömningen att det saknas skäl för att ändra fastighetsbildningslagen och PBL till följd av risken för olämpliga avstyckningar föranledda av komplementbostadshus (avsnitt 5.1).

#### *Lagen om färdigställandeskydd*

Enligt färdigställandeskyddslagen krävs i vissa fall ett färdigställandeskydd för sådana åtgärder som enligt PBL kan genomföras utan bygglov, trots att byggnadsnämnden enligt PBL inte har något ansvar för att kontrollera om byggherren har skaffat ett sådant skydd.

I promemorian föreslås att färdigställandeskyddslagen bör ändras så att det aldrig ska krävas ett färdigställandeskydd för sådana åtgärder som undantagits från kravet på bygglov enligt PBL, dvs. i fråga om att uppföra, ändra eller bygga till komplementbostadshus, att göra en tillbyggnad på ett en- eller tvåbostadshus eller att bygga takkupor på ett sådant hus eller att i ett enbostadshus inreda ytterligare en bostad (avsnitt 5.2).

### **C. Verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnad**

Riksdagen har beslutat att förbättra samordningen mellan de regelverk som gäller för planering och byggande respektive tillsyn i fråga om buller genom förslagen i propositionen Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (prop. 2013/14: 128). Lagändringarna träder i kraft den 2 januari 2015. Avsikten är att buller som har godtagits i ett ärende enligt PBL som huvudregel inte ska få leda till senare ingripanden med stöd av miljöbalken. Bland annat införs en ny bestämmelse i miljöbalken med innebörden att en tillsynsmyndighet, som huvudregel, inte får besluta

om förelägganden eller förbud när det gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovets enligt PBL har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Under remissbehandlingen av det betänkande som låg till grund för lagändringarna påpekade flera remissinstanser att det på längre sikt finns risk för att verksamheter kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd sker i de fall då bostadsbebyggelse har tillåtits i ett mer bullerutsatt läge. Av propositionen framgår att regeringen delar denna bedömning men att det vid tidpunkten för regeringens beslut inte var möjligt att ta ställning till vilka författningsändringar som kunde behövas, utan att frågan om vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättssäkerhet behövde utredas. Vidare aviserade regeringen ett behov av att se över bestämmelserna i miljöbalken för att trygga att en verksamhetsutövare, som överskrider ett villkor om buller i ett tillstånd enligt miljöbalken, inte ska drabbas av påföljder förutsatt att bullret följer de bullervärden som har angetts i ett bygglov eller i planbeskrivningen till en detaljplan. Mot bakgrund av ovanstående föreslås i denna promemoria några ändringar i miljöbalken.

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillståndsmyndigheten vid prövning av ett nytt eller ändrat tillstånd inte få besluta om villkor enligt 16 kap. 2 § miljöbalken som innebär strängare krav avseende sådant buller än vad som följer av beräknade bullervärden, om sådana värden anges i planbeskrivningen till den detaljplan eller i det bygglov som gäller för bostadsbyggnaden. Detta gäller om beslutet grundas enbart på förhållanden som är hänförliga till att bostadsbyggnaden har uppförts i enlighet med planen eller lovet. Villkor som innebär strängare krav ska dock få meddelas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Komplementbostadshus ska aldrig få föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller (avsnitt 6.1).

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillståndsmyndigheten, i samband med omprövning av tillstånd, inte få meddela skärpta villkor i ett tillstånd med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken enbart på grund av att det sedan ett tillstånd har getts eller senast ändrats tillkommit en ny bostad i omgivningen, bostaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov och

omgivningsbullret inte överskrider beräknade bullervärden som har angetts i planbeskrivningen till detaljplanen eller i lovet. Skärpta villkor ska dock få meddelas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Komplementbostadshus ska dock aldrig få föranleda skärpta villkor i fråga om omgivningsbuller (avsnitt 6.1).

Vidare föreslås att det ska införas ett undantag från straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i de fall en bostadsbyggnad utsätts för omgivningsbuller i strid mot ett bullervillkor. Undantaget ska gälla om byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov och det i planbeskrivningen eller i bygglovet har angetts beräknade bullervärden som omgivningsbullret inte överstiger (avsnitt 6.2).

## **D. Nya steg för en effektivare plan- och bygglag**

I promemorian föreslås även flera ändringar i PBL i syfte att göra lagen enklare och effektivare.

### *Förfarandet för att upphäva tomtindelningar m.m. bör förenklas*

Enligt äldre lagstiftning kunde fastighetsindelningen regleras genom s.k. tomtindelningar och fastighetsplaner på i princip samma sätt som en kommun i dag kan reglera fastighetsindelningen genom en s.k. fastighetsindelningsbestämmelse i en detaljplan. Eftersom tomtindelningar och fastighetsplaner enligt PBL gäller som fastighetsindelningsbestämmelser räknas ett upphävande av en sådan tomtindelning eller fastighetsplan som en ändring av en detaljplan.

I promemorian föreslås att ett förenklat förfarande ska kunna tillämpas för att kunna upphäva eller ändra tomtindelningar m.m. I sådana fall ska samråd inte behöva ske med andra kommuner, länsstyrelsen eller sakägare utanför planområdet. Vidare ska kommunen kunna besluta om ett upphävande efter ett samråd och den s.k. samrådsredogörelsen har skickats till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Därigenom behövs ingen s.k. granskningstid. Kommunen ska emellertid låta granska det ändrade förslaget om kommunen efter att samrådet är klart ändrar sitt förslag väsentligt (avsnitt 7.1).

### *Bestämmelserna om genomförandetid vid ändring av en detaljplan behöver förtydligas*

Reglerna för att t.ex. upphäva en tomtindelning eller fastighetsplan kan uppfattas som att hela detaljplanen ges en ny s.k. genomförandetid, vilket i sådant fall får till följd att det blir väsentligt svårare att upphäva eller ändra detaljplanen under den tid som genomförandetiden löper.

I promemorian föreslås att PBL bör ändras så att det blir tydligt att om en detaljplan ändras så ska planens genomförandetid enbart gälla för *de frågor* som ändringen avser (i stället för *den del* som ändras). Vidare bör ett undantag införas med innebörden att denna bestämmelse inte ska tillämpas i sådana delar som en planändring innebär att delar av detaljplanen upphävs (avsnitt 7.2).

### *Kommunens handläggningstid för ett anmälningsärende bör regleras*

I PBL finns bestämmelser om att byggnadsnämnden ska handlägga en ansökning om lov och förhandsbesked inom viss tid. Däremot finns ingen reglerad tid för anmälningsärenden.

I promemorian föreslås att regeringen bör ges möjlighet att meddela föreskrifter om handläggningen av ärenden om anmälan enligt PBL. Vidare görs bedömningen att byggnadsnämnden bör handlägga ett anmälningsärende skyndsamt och meddela sitt beslut om startbesked inom tre veckor från det att den fullständiga anmälan kom in till nämnden (avsnitt 7.3).

### *Sökanden i lov- och anmälningsärenden bör kunna överklaga ett beslut om startbesked*

Byggnadsnämndens beslut om startbesked får enligt PBL endast överklagas av sökanden i bygglovsärendet. Detta innebär att sökanden i t.ex. ett anmälningsärende inte får överklaga nämndens beslut, trots att sökanden kan ha godtagbara skäl för att överklaga beslutet.

För att säkerställa sökandens rättssäkerhet föreslås i promemorian att även sökanden i ett rivningslovs-, marklovs- eller anmälningsärende bör få överklaga byggnadsnämndens beslut om startbesked (avsnitt 7.4).

*Lantmäterimyndigheten bör ingå i den obligatoriska samrådsretsen vid förlängning av genomförandetid*

Om s.k. fastighetsindelningsbestämmelser införs i en detaljplan ska detaljplanen utformas så att vissa krav i fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144) är uppfyllda. Den prövning som kommunen gör av dessa villkor är därefter bindande för lantmäterimyndigheten och sakägarna och innebär att en prövning av dessa villkor inte behöver och inte kan ske och inte heller får åberopas i efterföljande förrättningar när planen genomförs.

Riksdagen har, efter förslag från regeringen, beslutat om ett förenklat förfarande för att förlänga genomförandetiden i en detaljplan. Lagändringen innebär att vid förlängning av genomförandetiden begränsas kravet på samråd med berörda myndigheter samt boende och kända sakägare, inom och i anslutning till planområdet, till att endast omfatta kända sakägare inom planområdet.

Eftersom lantmäterimyndighetens möjlighet att besluta i förrättningsärenden kan begränsas av kommunens beslut att förlänga genomförandetiden föreslås i promemorian att samråd bör ske med lantmäterimyndigheten i de fall som en detaljplans genomförandetid förlängs med stöd av det förenklade förfarandet (avsnitt 7.5).

*Reglerna om markanvisningsavtal och exploateringsavtal behöver samordnas*

Riksdagen har, efter förslag från regeringen, beslutat att berörda parter, i samband med arbetet att ta fram en detaljplan, ska informeras om kommunens avsikt att ingå exploateringsavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Informationen ska lämnas i detaljplanens planbeskrivning och i en redovisning under samrådet.

När det gäller sådana markanvisningar som avses i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar har några krav på redovisning emellertid inte införts, trots att en markanvisning vanligtvis har stora likheter med ett exploateringsavtal.



I promemorian föreslås att en överenskommelse om markanvisning bör redovisas på samma sätt som ett exploateringsavtal i planbeskrivningen och under ett samråd om ett planförslag (avsnitt 7.6).

### *Reglerna för att expediera lov och förhandsbesked behöver justeras*

I promemorian föreslås att bestämmelserna i PBL bör justeras när det gäller hur beslut om lov och förhandsbesked ska expedieras.

Endast beslut som innebär att ett lov eller förhandsbesked ges bör behöva kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar, dvs. inte sådana beslut som innebär att ett lov inte ges, att ett ärende om lov avskrivs från vidare handläggning, m.m.

Om ett beslut inte angår 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 inte heller angår andra kända sakägare, bör det inte vara nödvändigt att skicka det meddelande som kungörs i Post- och Inrikes Tidningar till dessa.

Det bör inte vara nödvändigt att delge berörda hyresgästorganisationer samt sakägare och bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som har lämnat synpunkter i ärendet som inte blivit tillgodosedda i fråga om beslut om lov och förhandsbesked, om det är uppenbart obehövligt. I det fall ett beslut inte delges de nyss nämnda, sökanden eller annan part bör beslutet i stället skickas till dessa.

Om en ansökan om lov eller förhandsbesked avser en åtgärd inom ett område med områdesbestämmelser bör en underrättelse skickas till berörda hyresgästorganisationer samt sakägare och bostadsrättshavare, hyresgäster och boende och tillfälle ges för dem att yttra sig. En underrättelse bör emellertid inte behövas i de fall som åtgärden är reglerad i områdesbestämmelser (avsnitt 7.7).

### *Regleringen av takkupor bör förenklas*

Nu gällande regler leder till att det kan vara svårt att avgöra huruvida det krävs en anmälan till byggnadsnämnden för att bygga en takkupa. I promemorian görs bedömningen att sådana takkupor

som har undantagits från krav på bygglov alltid bör kräva en anmälan till nämnden eftersom det i dag kan vara svårt för den enskilde att avgöra om en anmälan krävs. På så vis blir regelverket enklare.

För sådana takkupor som kräver en anmälan bör det inte krävas en kontrollansvarig eller ett tekniskt samråd. Den bedömning som byggnadsnämnden ska göra inför beslutet om startbesked som är undantagna från krav på bygglov ska endast avse om den aktuella åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. En byggsanktionsavgift bör kunna beslutas om byggandet av en takkupa som kräver anmälan påbörjas utan att startbesked har avvaktats (avsnitt 7.8).

### **Ikraftträdande**

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2015 med undantag för de bestämmelser som avser omgivningsbuller i miljöbalken. Dessa föreslås träda i kraft den 1 juli 2015 (avsnitt 8).