




RAPPORT 2015:32
REGERINGSUPPDRAG



Ovårdade tomter och förfallna byggnader

Ovårdade tomter och förfallna byggnader

Titel: Ovårdade tomter och förfallna byggnader

Rapportnummer: 2015:32

Utgivare: Boverket, september, 2015

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-285-8

ISBN pdf: 978-91-7563-286-5

Sökord: Ovårdade tomter, förfallna byggnader, bristande underhåll, skötsel, växtlighet, ekonomiska konsekvenser, fastighetsägare, byggnadsnämnden, regler, tillsyn, förslag, konsekvensutredning, plan- och bygglagen, lag om betalningsföreläggande och handräckning, plan- och byggförordning

Diarienummer: 20140-3188/2014

Process: 3.4.1

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: 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 utrett de problem med ovårdade tomter och förfallna byggnader som finns framförallt i glesbygdskommuner. Regeringen har särskilt pekat på problemen att komma i kontakt med fastighetsägare samt de ekonomiska konsekvenserna av att fastighetsägare saknar medel och att fastigheter saknar värde. I uppdraget har också ingått att analysera om det finns anledning att förtydliga eller förändra regelverket för hur vegetation får växa, framför allt på småhusfastigheter.

Boverket lämnar i rapporten förslag på åtgärder som förbättrar möjligheterna att komma till rätta med de allvarligaste problemen. I rapporten pekar Boverket också på några anslutande frågor som behöver utredas vidare i ett annat sammanhang.

I arbetet med uppdraget har Boverket i olika former samrått med och tagit hänsyn till synpunkter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Kronofogdemyndigheten, Jordbruksverket, Lantmäteriet, Villaägarnas Riksförbund, länsstyrelserna och ett urval av kommuner.

Karlskrona september 2015

Janna Valik

generaldirektör

Innehåll

Förkortningar.....	6
Inledning och läsanvisningar	7
Bakgrund	7
Uppdraget.....	7
Boverkets avgränsning och inriktning	8
Genomförande	9
Rapportens disposition.....	9
Sammanfattning	10
Bakgrund till Boverkets överväganden	10
Boverkets förslag.....	11
PBL-frågor som behöver utredas vidare	15
Anslutande problemområden	17
Bakgrund.....	20
Olika kategorier av bristande underhåll och skötsel	20
Byggnadsnämndens tillsyn	21
Boverkets plan- och byggenkät.....	22
Kommunmöte	23
Myndighetskontakter	25
Relevanta bestämmelser	27
Förslag m.m.	34
Utgångspunkter.....	34
Problem att nå ägare.....	35
Kommunernas kostnader vid verkställighet	42
Krav på skötsel och underhåll av tomter och byggnadsverk m.m.	44
Särskilt om växtlighet på tomt	45
Byggnadsnämndens rätt att få upplysningar och handlingar	47
Bortforsling av rivningsmaterial vid rivningsföreläggande.....	48
Utvidgad möjlighet att förelägga om stängsel	49
Kronofogdemyndighetens uppgift enligt 11 kap 29 § PBL.....	49
Krav på tillsynsplan	50
Vägledning om tillämpningen av 11 kapitlet PBL m.m.....	51
KA ska få genomföra underhållsutredning	52
PBL-frågor som behöver utredas vidare	54
Tillsynsansvaret och finansiering av tillsynsarbete	54
Tillkommande egendom av liknande slag – ett problem.....	56
Rivningslov och startbesked vid rivningsföreläggande	58
Kraven på skötsel av anordningar på tomt m.m.	58
Anslutande problemområden	60
Reglering av lös egendom och växtlighet	60
Uppställda skrotbilar	60
Verkställbarhet av byggnadsnämndens tillsynsbeslut	61
Lagen om offentlig upphandling	62
Konsekvensutredning	63
Inledning	63
Målet med förslagen	63
Bakgrund	64
Beskrivning av problemet och vad som ska uppnås	64
Alternativa lösningar – nollalternativet	65

Förslagen och beskrivning av alternativa lösningar	65
Uppgifter om vilka som berörs av regleringen	68
Uppgifter, bedömningar och beskrivningar av konsekvenser	72
Författningsförslag.....	74
Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	74
Lag om ändring i lag (1990:746), om betalningsföreläggande och handräckning.....	82
Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	83
Författningskommentarer	84
Plan- och bygglagen (2010:900).....	84
Lag (1990:746), om betalningsföreläggande och handräckning.....	87
Bilaga 1 – Uppdraget.....	88

Förkortningar

DL	Delgivningslag (2010:1932)
ExprL	Expropriationslag (1972:719)
JB	Jordabalk (1970:994)
KA	Kontrollansvarig
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
MB	Miljöbalk (1998:808)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
PBF	Plan- och byggförordning (2011:338)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
PoIT	Post- och Inrikes Tidningar
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
UB	Utsökningsbalk (1981:774)
UF	Utsökningsförordning (1981:981)
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10)

Inledning och läsanvisningar

Bakgrund

Det finns en hel del byggnadsverk och tomter i landet som inte lever upp till plan- och bygglagstiftningens krav på underhåll och skötsel. En del av dessa orsakar inte några större problem för omgivningen eller för de som vistas i byggnadsverket och på tomten. Så kan t.ex. vara fallet med bristfälligt underhållna och skötta byggnadsverk och tomter som ligger isolerat och långt från annan bebyggelse eller när omgivningen är förstående och inte upplever bristerna som störande. I andra fall upplever omgivningen däremot att bristerna är mycket störande eller riskfyllda och anmäler detta till kommunen. Kommunens byggnadsnämnd är som tillsynsmyndighet enligt PBL då skyldig att ta ställning till om det finns skäl att göra ett tillsynsingripande.

Hantering av tillsynsärenden ställer stora krav på byggnadsnämnden när det gäller kunskap om regelverket, förvaltningsrätt och hur olika skrivelser och beslut om tillsyn ska utformas på ett korrekt sätt. Det är också förhållandevis resurs- och tidskrävande för byggnadsnämnden att handlägga tillsynsärenden. I tillsynsärenden om bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter stöter byggnadsnämnden dessutom oftare än i andra typer av tillsynsärenden på mer svårhanterliga hinder mot framgångsrika tillsynsringripanden. Det finns olika hinder men det är framförallt svårigheter att nå ägare med delgivning och risken att kommunen i slutändan får stå för hela eller en betydande del av kostnaderna för en verkställighet som utgör de största hindren mot framgångsrika tillsynsringripanden.

Uppdraget

I rapporten redovisar Boverket ett uppdrag från regeringen om kraven på underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter i bruksskedet och byggnadsnämndernas arbete med tillsyn över att dessa krav följs. Regeringen har i korthet gett Boverket i uppdrag att

- utreda kommuners, i synnerhet i glesbygd, problem att komma till rätta med ovårdade tomter och förfallna byggnader
- belysa de problem med att komma i kontakt med fastighetsägaren som finns
- belysa de ekonomiska konsekvenserna av att fastighetsägaren saknar medel och av att det saknas värde i fastigheten

- analysera om det finns anledning att förtydliga eller förändra regelverket med avseende på hur vegetation får växa, framför allt på småhusfastigheter
- inhämta synpunkter från berörda myndigheter och andra relevanta aktörer
- vid behov redovisa de ändringar på lag-, förordnings- och föreskriftsnivå som behövs
- beskriva konsekvenserna av om förslagen genomförs, även utifrån den kommunala självstyrelsen och kostnader för kommuner

Regeringens fullständiga uppdrag bifogas till rapporten, bilaga 1.

Boverkets avgränsning och inriktning

Boverket har gjort följande avgränsningar och inriktningar av arbetet med uppdraget.

- Flera lagstiftningar har i varierande utsträckning kopplingar till kraven i PBL på underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter och tillsynen av dessa krav. I arbetet med uppdraget har Boverket i första hand utrett om plan- och bygglagstiftningen behöver ändras och kompletteras. De mer omfattande förändringar som kan behöva göras i annan lagstiftning får utredas närmare i ett annat sammanhang.
- Uppdraget avser bestämmelserna om underhåll och skötsel av byggnader och tomter. Bestämmelserna gäller dock för alla byggnadsverk, d.v.s. även andra byggnadsverk än byggnader. Boverkets anser inte att det finns anledning att begränsa utredningen och förslagen till byggnader och behandlar därför alla byggnadsverk.
- Boverket har främst inriktat utredningen och förslagen på hur de största problemen i tillämpningen kan hanteras för mer allvarliga fall av bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter.
- Boverket har även tagit upp byggnadsnämndernas möjligheter att arbeta effektivt med tillsyn när det gäller tillsynsuppdragets tydlighet samt byggnadsnämndernas behov av resurser och kompetens för tillsynsarbete. Detta är grundläggande förutsättningar för tillsynsarbete som har stor betydelse för möjligheterna att komma till rätta med de problem som uppdraget avser. Boverket har inte haft ambitionen att lämna förslag i denna del utan pekar istället på de behov som finns av förtydliganden och ytterligare utredning.

Genomförande

I arbetet med uppdraget har Boverket samrått med länsstyrelserna, Kronofogdemyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Jordbruksverket, Lantmäteriet och Villaägarnas riksförbund.

Boverket anordnade ett möte i Stockholm den 23 mars där representanter för 15 kommuner deltog. Boverket har även besökt Värmlands län och träffat representanter för länsstyrelsen och Filipstads och Karlstads kommun.

Rapportens disposition

Efter en inledande sammanfattning följer en genomgång av det underlagsmaterial som Boverket har och de synpunkter som inkommit. Därefter redovisar Boverket förslag m.m. för att komma till rätta med de problem som framkommit. Rapporten avslutas med en konsekvensbeskrivning samt författningsförslag och författningskommentarer.

Till rapporten bifogas regeringens uppdrag (bilaga 1).

Sammanfattning

Bakgrund till Boverkets överväganden

Mycket tyder på att det finns ett stort antal byggnadsverk och tomter som inte lever upp till kraven på underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter. Boverket kan samtidigt konstatera att byggnadsnämnderna relativt sällan ingriper med tillsyn mot avvikelser från kraven. Det kan bero på att byggnadsnämnderna upplever att kraven är höga och svårhanterliga, att de inte utövar tillsyn i tillräcklig omfattning eller att det finns andra problem som i praktiken försvårar och ibland förhindrar ett framgångsrikt tillsynsingripande.

I mer allvarliga fall av bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter där byggnadsnämnden har ambition att ingripa är det framförallt svårigheterna att kontakta ägare och risken för kommuner att i slutändan får stå för kostnaderna för verkställighet av ett tillsynsingripande som utgör de största hindren.

Efter att ha gått igenom olika alternativa lösningar har Boverket kommit fram till att det krävs radikala och från rättssäkerhetssynpunkt långtgående åtgärder för att komma till rätta med de problem som byggnadsnämnderna har att kontakta ägare.

Byggnadsnämnden är i egenskap av tillsynsmyndighet skyldig att ingripa mot avvikelser från plan- och bygglagstiftningen även om det innebär att kommunen i slutändan riskerar att få stå för kostnaden för verkställighet av tillsynsbeslut. För att byggnadsnämnderna ska kunna ingripa med tillsyn och verkställa ett tillsynsbeslut också när de ekonomiska konsekvenserna riskerar att bli betungande behöver de enligt Boverkets uppfattning få ekonomisk kompensation av staten.

Under arbetet med uppdraget har Boverket även uppmärksammat andra problem i tillämpningen som byggnadsnämnden men också Kronofogdemyndigheten ibland stöter på vid ingripanden och verkställighet av ingripanden mot bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter. En del av dessa kan mötas med ökade vägledningsinsatser medan andra förutsätter att plan- och bygglagstiftningen ändras.

Boverket har också uppmärksammat några frågeställningar som inte direkt omfattas av uppdraget och som dessutom avser andra lagstiftningsområden än PBL men som har stor betydelse för byggnadsnämndens möjligheter att bedriva ett effektivt tillsynsarbete.

Boverkets förslag

Underlätta delgivning av vissa rivningsförelägganden

Boverket föreslår att delgivning ska underlättas för rivningsförelägganden som avser byggnadsverk som är så helt eller delvis förfallna eller i väsentlig omfattning skadade att de äventyrar säkerheten för de som uppehåller sig i eller i närheten av dem. Sådana förelägganden behöver inte föregås av ett föreläggande att sätta byggnadsverket i stånd och får alltid och utan närmare utredning delges enbart genom en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar (PoIT), d.v.s. en förenklad form av kungörelsedelgivning. Delgivning ska anses ha skett en vecka efter dagen för publicering.

Möjligheten att alltid använda denna förenklade kungörelsedelgivning föreslår Boverket också ska gälla för Kronofogdemyndigheten vid verkställighet av sådana förelägganden genom särskild handräckning och för byggnadsnämndens beslut att rivning ska genomföras på den försumliges bekostnad.

Utvidga möjligheten att förelägga om stängsel kring byggnadsverk och underlätta delgivning av sådana förelägganden

Idag finns det i PBL en möjlighet att förelägga om stängsel kring byggnadsverk för industriändamål. Boverket anser att det finns starka skäl som talar för att byggnadsnämnden ska få en möjlighet att förelägga om stängsel även kring andra byggnadsverk om byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket. Boverket föreslår därför att en sådan möjlighet införs i PBL.

Boverket föreslår också att delgivning ska underlättas för förelägganden om att anordna stängsel kring byggnadsverk. Sådana förelägganden ska alltid och utan närmare utredning få delges enbart genom en kungörelse i PoIT, d.v.s. en förenklad form av kungörelsedelgivning. Delgivning ska anses ha skett en vecka efter dagen för publicering.

Möjligheten att alltid använda denna förenklade kungörelsedelgivning föreslår Boverket också ska gälla för Kronofogdemyndigheten vid verkställighet av sådana förelägganden genom särskild handräckning och för byggnadsnämndens beslut att anordnande av stängsel ska genomföras på den försumliges bekostnad.

Inför ett statligt stöd till kommuner för verkställighet av vissa beslut om rivningsföreläggande

Boverket föreslår att det införs ett statligt stöd till kommuner som i slutändan belastas med kostnader med anledning av verkställighet av vissa rivningsförelägganden. Stödet syftar till att förbättra de ekonomiska förutsättningarna för byggnadsnämnden att verkställa tillsynsbeslut för vissa allvarligare avvikelser. Det ska omfatta kostnader för verkställighet av sådana rivningsförelägganden som Boverket föreslår att förenklad kungörelsedelgivning får användas för.

Förtydliga Kronofogdemyndighetens skyldighet att biträda byggnadsnämnden

Om byggnadsnämnden beslutat att en åtgärd ska genomföras på den försumliga bekostnad ska Kronofogdemyndigheten lämna den hjälp som behövs för att genomföra åtgärden. Av författningstexten och förarbetena till nuvarande PBL och ÄPBL framgår det inte vilken hjälp som Kronofogdemyndigheten får bistå byggnadsnämnden med. I förarbeten till ännu äldre lagstiftning anges att byggnadsnämnden kan få hjälp av Kronofogdemyndigheten för att få tillträde till en fastighet och byggnad. Boverket föreslår att det förtydligas i PBL att det är sådan hjälp som Kronofogdemyndigheten ska bistå byggnadsnämnden med och vilka befogenheter som Kronofogdemyndigheten ska ha när de lämnar hjälp.

Utvidga tillsynsmyndigheters rätt att få upplysningar och handlingar

En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar av byggherren som behövs för tillsynen över bygg-, rivnings- och markåtgärder. Det innebär att byggnadsnämnden i egenskap av tillsynsmyndighet inte har rätt att begära sådana upplysningar och handlingar av andra än byggherrar. Det innebär också att det är tveksamt om rätten till upplysningar och handlingar gäller för tillsynen av underhållsåtgärder eftersom bestämmelsen i praktiken begränsar rätten till att gälla enbart i byggskedet.

Boverket anser inte att det finns något skäl att begränsa tillsynsmyndigheternas rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för myndigheternas tillsynsarbete. Boverket föreslår därför att de ska få rätt att begära sådana upplysningar och handlingar även av andra än byggherrar och för allt tillsynsarbete

Bortforsling av rivningsmaterial ska kunna ingå i rivningsföreläggande

De nuvarande reglerna om rivningsföreläggande har i rättspraxis tolkats på ett sätt som innebär att bortforsling av rivningsmaterial inte omfattas

av ett beslut om rivningsföreläggande. Det är inte heller möjligt att innan rivning skett med anledning av ett rivningsföreläggande besluta om åtgärdsföreläggande att ta bort rivningsmaterial.

Boverket anser att detta är en onödigt omständlig hantering som medför praktiska problem vid verkställighet. Boverket föreslår därför att bortforsling av rivningsmaterial ska kunna ingå som en del i ett rivningsföreläggande. Som en konsekvens av detta bör byggnadsnämnden även vid rättelseföreläggande få en möjlighet att besluta om att forsla bort eventuellt rivningsmaterial.

Hänvisa uttryckligen till kraven på utformning

I 8 kap 14 § PBL hänvisas till vissa uppräknade bestämmelser när det gäller de tekniska egenskaper som underhållskravet omfattar. Någon motsvarande hänvisning finns inte för den utformning som underhållet omfattar. Boverket föreslår därför att det införs ett förtydligande i 8 kap 14 § PBL att underhållet ska avse den utformning som det ställs krav på i 8 kap 1 § PBL.

”Vårdat skick” är ett otydligt begrepp i PBL

Det är tveksamt om kraven i bruksskedet på att byggnadsverk och tomter ska hållas i vårdat skick överhuvudtaget motsvaras av några krav vid uppförande, nyanläggning och ändring av byggnadsverk och tomter. Vilket skick som avses är därmed mycket oklart. Som det är nu så framstår kraven på vårdat skick mer som allmänna krav på ordning och reda utan någon närmare precisering. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att ställa den här typen av krav plan- och bygglagstiftningen. Boverket anser därför att regeringen bör överväga om kraven på vårdat skick i 8 kap 14 och 15 § PBL ska avskaffas och att en motsvarande ändring i så fall sker i 8 kap 16 § för allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader när det gäller hänvisningen till 8 kap 15 § PBL.

Om kraven på vårdat skick inte avskaffas anser Boverket att de behöver tydliggöras så att det klart framgår vilka utgångskrav på vårdat skick som gäller vid uppförande, nyanläggning och ändring. I nuläget är det annars svårt att se vad kraven på vårdat skick tillför utöver kraven på underhåll och skötsel.

Inför krav på tillsynsplan för byggnadsnämnden

Enligt Boverkets uppfattning ökar möjligheterna för att tillsynsverksamheter och tillsynsansvar prioriteras om de omfattas av krav på tillsynsplan. Det är dessutom lättare att genomföra en meningsfull uppföljning av en verksamhet som är planerad och för vilken det finns uttalade och kon-

kreta mål. Boverket föreslår därför att regeringen inför ett krav att byggnadsnämnderna ska ha en treårig tillsynsplan som ska revideras vid behov.

Om ett krav på tillsynsplan införs kommer Boverket och länsstyrelserna att ge vägledning om innehållet i en sådan plan. Boverket kommer också att följa upp dels att byggnadsnämnderna tar fram tillsynsplaner och dels hur de utformar dem. Beroende på utfallet av uppföljningen får det bedömas om innehållet i en tillsynsplan behöver regleras mer ingående i förordning eller föreskrifter.

Vägledning om tillämpningen av 11 kapitlet PBL m.m.

Under det senaste året har Boverket ökat vägledningsarbetet på tillsynsområdet. Boverket har bland annat infört en särskild tillsynsgren i Boverkets kunskapsbank, tagit fram ett beräkningsprogram för byggsanktionsavgifter, spelat in två filmer om tillsyn; en om obligatorisk ventilationskontroll och en om förelägganden, och hållit ett webbseminarium om tillsyn. Det finns dock fortfarande en hel del kvar att göra. Boverket planerar därför fortsatta successiva vägledningsinsatser.

Boverkets tillsynsvägledning kommer bland annat inriktas på att beskriva processer för olika typer av tillsynsärenden. Som ett led i det arbetet har Boverket inom ramen för den pågående kompetenssatsningen om PBL beviljat bidrag bland annat till ett nationellt projekt som ska ta fram rutiner, processer och beslutsmallar för tillsyn över ovårdade tomter och förfallna byggnader.

Allmänna råd om växtlighet och trafik

För att förebygga problem när det gäller växtlighets påverkan på trafiken informerar många kommuner i förebyggande syfte om lämplig höjd på växtlighet vid gata och väg. Informationen grundar sig bland annat på rekommendationer om vägutformning utfärdade av f.d. Vägverket och på vägledning från SKL.

Eftersom kommunernas information avser ett krav i PBL och Boverket har ett grundläggande vägledningsansvar för PBL finns det skäl för Boverket att ta fram ett allmänt råd om växtlighet vid gata och väg. Boverket planerar därför att utarbeta sådana allmänna råd. De kan ta avstamp i den information som de flesta kommuner redan ger till fastighetsägare och förhoppningsvis bidra till att ytterligare underlätta tillämpningen av kravet.

KA ska få genomföra underhållsutredning

Om byggnadsnämnden gör bedömningen att underhållet av ett byggnadsverk är bristfälligt får nämnden meddela ett föreläggande om att bristerna ska åtgärdas (åtgärdsföreläggande). Innan byggnadsnämnden meddelar ett åtgärdsföreläggande måste nämnden ha en utredning som visar behovet av underhållsåtgärder. Byggnadsnämnden har en möjlighet att uppdra åt en sakkunnig att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

En underhållsutredning får endast utföras av en sakkunnig person som är särskilt certifierad för det. Idag finns inga sådana sakkunniga. Eftersom det sannolikt inte finns en tillräckligt stor marknad för att det ska bli intressant att ackreditera eller certifiera sig enbart för underhållsutredningar enligt PBL har Boverket övervägt om det finns några andra sakkunniga som skulle kunna genomföra sådana utredningar. De som ligger närmast till hands är de kontrollansvariga enligt PBL (KA). Enligt Boverkets bedömning är det möjligt att ge KA rätt att utföra underhållsutredning genom en ändring i Boverkets föreskrifter om KA utan att det förutsätter någon ändring i PBL eller PBF. Boverket avser att påbörja ett arbete med att ändra i KA-föreskrifterna.

PBL-frågor som behöver utredas vidare

Tillsynsansvaret och finansieringen av tillsynsarbete

Den kommunala tillsynen över tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen är otillräcklig och varierar i omfattning. Det beror bland annat på att tillsynsansvaret inte är tillräckligt tydligt reglerat. Ett exempel på det är att det råder olika uppfattningar om under vilka förutsättningar som byggnadsnämnden är skyldig att utöva tillsyn.

Boverket anser att det är mycket angeläget att göra en översyn av byggnadsnämndens tillsynsansvar och de resurs- och kompetensmässiga förutsättningar som krävs för att de ska kunna sköta det på ett tillfredsställande sätt. I en sådan översyn bör ingå att utreda om det är möjligt att införa en rätt för byggnadsnämnderna att ta ut en avgift för sitt tillsynsarbete i de fall en förseelse skett. Det finns också anledning att utreda om även byggnadsnämndens tillsynsarbete i likhet med många andra tillsynsmyndigheters tillsynsarbete bör omfattas av tillsyn.

Hanteringen av egendom som tillkommer efter tillsynsbeslut

Det är inte ovanligt att det vid tidpunkten för verkställighet av ett åtgärdsföreläggande om att ta bort egendom som utgör risk eller olägenhet från en tomt, har tillkommit egendom av liknande slag som den som åtgärds-

föreläggandet och verkställighetsbeslutet omfattar. Det kan vara fråga om ytterligare en eller flera skrotbilar eller en samling skräp som utökats. Om det finns sådan tillkommande egendom vid verkställighet av ett åtgärdsföreläggande måste den enligt nuvarande regler lämnas kvar på tomten. Det innebär att det efter verkställighet av ett åtgärdsföreläggande kan finnas egendom kvar på tomten som medför liknande eller mer omfattande risker eller olägenheter än de som förelåg vid tidpunkten för beslutet om åtgärdsföreläggande. För att komma till rätta med den tillkommande egendomen måste byggnadsnämnden starta ett nytt tillsynsärende och meddela ett nytt åtgärdsföreläggande innan ett borttagande av den tillkommande egendomen kan verkställas.

Boverket anser att detta inte är någon särskilt rimlig och effektiv ordning. För omgivningen framstår det som märkligt att "hela" problemet inte åtgärdas vid verkställigheten. I förlängningen finns det risk att allmänhetens tilltro till PBL:s förmåga att på ett effektivt sätt komma till rätta med avvikelser försämras.

De frågeställningar som finns när det gäller möjligheterna att komma till rätta med tillkommande egendom är dock komplexa, ingripande från rättssäkerhetssynpunkt och kan ha relevans även för andra ingripanden än åtgärdsföreläggande. Boverket anser därför att de bör utredas vidare i ett annat sammanhang.

Rivningslov och startbesked vid rivningsföreläggande

Enligt PBL krävs det normalt sett rivningslov för att riva en byggnad eller en del av en byggnad inom ett område med detaljplan. Det finns inte något undantag från krav på rivningslov för rivningar med anledning av ett rivningsföreläggande. Med hänsyn till att det är angeläget med en snabb hantering av rivningsförelägganden och behovet av en prövning av rivningslov är marginellt anser Boverket att det bör övervägas om rivningar med anledning av rivningsföreläggande ska undantas från krav på rivningslov i lag, detaljplan och områdesbestämmelser samt krav på anmälan. Ett annat problem i sammanhanget är att det i detaljplaner kan finnas bestämmelser som reglerar förbud mot rivning och som kan utgöra hinder mot verkställighet av ett rivningsföreläggande.

Det finns däremot ett behov för samhället att ha insyn över att samhällskraven följs även vid en rivning med anledning av ett rivningsföreläggande. Detta gäller framförallt för hantering och omhändertagande av farligt rivningsavfall. Om kravet på rivningslov och anmälan avskaffas för rivningar med anledning av ett rivningsföreläggande krävs det en särskild reglering för att de ska omfattas av krav på startbesked och kontrollplan.

Sammantaget kan Boverket se att det finns en hel del oklarheter i den nuvarande regleringen i PBL när det gäller förhållandet mellan reglerna om rivningsföreläggande och reglerna om rivningslov, anmälan, startbesked m.m. Problematiken gäller även vid rättelseföreläggande och åtgärdsföreläggande. Boverket anser därför att dessa frågor bör utredas vidare i ett annat sammanhang.

Kraven på skötsel av anordningar på tomt m.m.

Anordningar på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader behöver till skillnad mot anordningar i byggnadsverk endast i skälig utsträckning hållas i sådant skick att de fyller sitt ändamål. Boverket anser inte att det finns något rimligt skäl att ställa lägre krav på sådana anordningar. Boverket anser därför att det bör utredas om det finns skäl att skärpa kraven så att även anordningar på tomt, allmän plats och områden för andra anläggningar än byggnader ska hållas i sådant skick att de alltid fyller sitt ändamål. Även förhållandet mellan anordningar och byggnadsverk bör ses över.

Anslutande problemområden

Reglering av lös egendom och växtlighet

Under arbetet med uppdraget har Boverket vid flera tillfällen haft anledning att fundera över om det överhuvudtaget är lämpligt att reglera lös egendom och växtlighet i plan- och bygglagstiftningen. Frågan har framförallt uppkommit när Boverket tittat närmare på tillsynen över störande växtlighet och egendom på tomter och de svårigheter som byggnadsnämnderna har att hantera detta.

Plan- och bygglagstiftningen innehåller i huvudsak regler om mark och byggnadsverk. Det är i princip endast när det gäller tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader som det finns krav som rör lös egendom och växtlighet. De tekniska egenskapskraven på byggnadsverk avser däremot inte lös egendom.

Lös egendom och växtlighet är till skillnad mot mark och byggnadsverk betydligt mer föränderlig till sin förekomst och karaktär. Det är därför svårt att reglera placering och utformning av växtlighet och lös egendom, vilket gör att de nuvarande kraven på vård och skötsel för tomter är svåra att tillämpa när det gäller växtlighet och lös egendom.

Bortsett från krav som syftar till att begränsa risk för olycksfall handlar kraven på växtlighet och lös egendom i bruksskedet om att det inte ska uppkomma betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken. När

det gäller omgivningen är det fråga om störningar som i stor utsträckning även regleras i annan offentligrättslig lagstiftning, framförallt miljöbalken, och i civilrättslig lagstiftning, framförallt jordabalken (1970:994), JB. Boverket anser att det finns skäl att överväga om det är möjligt att lyfta ut regleringen av växtlighet och lös egendom på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader från plan- och bygglagstiftningen och koncentrera den till och precisera den i annan lagstiftning.

Verkställbarhet av tillsynsbeslut

I PBL har det inte meddelats någon särskild föreskrift om verkställbarhet av byggnadsnämndens beslut. Ett åtgärdsföreläggande eller ett rivningsföreläggande som vunnit laga kraft är därför inte att betrakta som en självständig exekutionstitel utan måste fastställas i ett utslag inom ramen för särskild handräckning. Detta gäller även i de fall föreläggandet överklagas och fastställs i en dom.

Frågan om förvaltningsmyndighets beslut som exekutionstitel behandlas för närvarande av Utsökningsutredningen som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2016. I uppdraget ingår bland annat att ta ställning till om reglerna avseende verkställbarhet av förvaltningsmyndigheters beslut bör ändras eller om det på annat sätt behöver vidtas åtgärder för att myndigheter effektivt ska kunna utverka en exekutionstitel, och att ta ställning till om och i sådant fall under vilka förutsättningar handlingar bör kunna vara direkt verkställbara. Boverket anser att det finns skäl att överväga frågan om byggnadsnämndens tillsynsbeslut kan utgöra exekutionstitel vid behandlingen av utredningens kommande betänkande.

Uppställda skrotbilar ett problem

Problemen med ovårdade tomter består inte sällan av uttjänta bilar som i större eller mindre utsträckning är skrotfärdiga. I vissa fall kan de medföra risk för olycksfall eller betydande olägenhet för omgivningen. Tidigare betalade staten ut en premie till den som lämnade sin bil för skrotning, en s.k. skrotbilspremie. Många kommuner anser att skrotbilspremien hade mycket positiva effekter på miljön och säkerheten och ledde till ett markant minskat antal uppställda bilar på tomter och ute i naturen.

Offentlig upphandling vid verkställighet

Vid genomförande av rivning och andra mer omfattande åtgärder måste Kronofogdemyndigheten och byggnadsnämnderna oftast ta hjälp av enskilda entreprenörer. Kraven att agera snabbt kan medföra stora problem vid tillämpningen av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). De verkställighetsåtgärder som ska vidtas kan dessutom vara komplexa

och mycket svåra att förutse i förhand på ett sätt som krävs för att utforma ett adekvat förfrågningsunderlag vid en upphandling.

Boverket har inte haft möjlighet att titta närmare på frågan inom ramen för detta uppdrag. Frågeställningen är dessutom generell och berör flera lagstiftningsområden.

Möjligheterna till expropriation av s.k. herrelösa fastigheter

När en juridisk person upplöses efter en konkurs kan det inträffa att en fastighet som ägs av den juridiska personen inte går att avyttra. Fastigheter som ägs av upplösta juridiska personer brukar kallas herrelösa fastigheter.

Enligt expropriationslagen (1972:719), ExprL, får expropriation ske för att försätta eller hålla en fastighet i tillfredsställande skick när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma. Enligt ExprL kan en god man utses för att representera en herrelös fastighet. På så sätt finns det någon att kommunicera skrivelser och beslut med i expropriationsärenden. I tillsynsärenden enligt PBL som avser herrelösa fastigheter har byggnadsnämnden däremot inte någon motpart att kommunicera skrivelser och beslut med. Det går därmed inte att driva ett sådant ärende på ett framgångsrikt sätt.

Ett sätt att hantera problemet är att utvidga möjligheterna till expropriation även till andra former av bristfälligt skötta och underhållna fastigheter än de som är eller kommer att bli grovt vanvårdade. Problematiken med herrelösa fastigheter finns dock även på andra lagstiftningsområden än PBL.