

Mark- och miljödomstolen

Remissyttrande över Ett nytt regelverk för bygglov – betänkande av Bygglövsutredningen SOU 2021:47 (dnr Fi2021/02366)

Inledning

Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har anmodats att lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

Mark- och miljödomstolen har granskat utredningen med utgångspunkt i det som berör domstolens verksamhet och lämnar synpunkter på vissa av de konkreta författningsförslagen. Domstolen avstår från att yttra sig över förslagen i övrigt.

Inledningsvis vill domstolen framhålla att utredningens förslag är väl genomarbetat med adekvata analyser och slutsatser. Förslaget medför en bättre struktur av bygglovsinstitutet. Domstolen välkomnar särskilt att de lovpliktiga åtgärderna samlas i PBL, och att kommunernas möjligheter att kräva lov eller startbesked i detaljplaner tas bort. Det kan antas göra lovplikten mer förutsebar för allmänheten.

Enligt domstolen finns dock en fortsatt risk för att reglerna om bygglov i vissa delar kommer att uppfattas som svårtillgängliga för gemene man. Sådana otydligheter bör dock gå att komma tillrätta med genom utfärdande av förtydligande riktlinjer, och annan informationsgivning, utifrån de välformulerade exempel som utredningen har ställt upp.

1 kap. PBL

Definitioner i 1 kap. 4 § PBL (avsnitt 7.4.3, 7.8.1, 7.19.22)

Domstolen välkomnar de nya legaldefinitionerna eftersom dessa förtydligar många begrepp som har medfört tolkningssvårigheter (avsnitt 7.4.3).

Domstolen ser gärna att det, avseende begreppet *komplementbyggnad* i de nya bestämmelserna i 9 kap. 6 och 7 §§ första styckena 3 PBL, tydliggörs att den sammanlagda byggnadsarean om 45 respektive 65 kvadratmeter avser den ansökta komplementbyggnaden tillsammans med övriga *lovbefriade* komplementbyggnader på tomten (jfr avsnitt 7.6.3, Del 2 s. 526).

Domstolen vill även se att begreppet *gräns* redan nu ges en legaldefinition. Övervägandena till en utökad lovplikt nära *gräns* återfinns i avsnitt 7.8.1. Domstolen anser att det redan i 1 kap. 4 § PBL bör tydliggöras om det är fastighetsgräns, tomtgräns eller annan gräns.

3 kap. PBL

Kulturmiljön i översiktsplan (avsnitt 7.10.7)

Genom förslaget införs en ny bestämmelse om att kommunerna ska peka ut särskilt värdefulla byggnadsverk och bebyggelseområden i sin översiktsplan (3 kap. 5 § första stycket 4 PBL). Eftersom översiktsplanen inte är bindande skulle ett sådant utpekande och grunderna för det kunna angripas i det enskilda fallet (avsnitt 10.1, Del 2 s. 945).

Mark- och miljödomstolen anser att förslaget är bra såtillvida att ett utpekande av särskilt värdefulla byggnadsverk och bebyggelseområden kommer att underlätta förutsebarheten i kommunernas bedömningar av kulturmiljöer inom den egna kommunen. Domstolen påminner dock om att det inte är alla kommuner i landet som har förutsättningar att genomföra en sådan inventering av kulturmiljöerna som utredningen förutsätter. Förslaget riskerar därför att stanna vid en förhoppning om att kommunernas översiktsplaner ska innehålla en uppdaterad inventering av de värdefulla miljöer som finns i kommunen, men att det i praktiken fortsatt kommer att krävas utredning av det aktuella områdets kulturhistoriska värde i enskilda ärenden eller mål.

9 kap. PBL

Strukturen i 9 kap.

I 9 kap. 30 § PBL har utredningen föreslagit att en erinran om att åtgärder som inte omfattas av krav på lov inte får påbörjas i strid med föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 § PBL, om skyldighet att anmäla åtgärden. Domstolen anser att denna erinran på ett bra sätt förtydligar vilka åtgärder som kräver antingen lov eller anmälan. För att underlätta förståelsen och ytterligare öka förutsebarheten för att en åtgärd kan kräva lov eller anmälan bör erinran i 9 kap. 30 § PBL i stället fogas till inledningen av 9 kap. PBL, t.ex. som ett tredje stycke i 9 kap. 2 § PBL.

Skyltar och ljusanordningar (avsnitt 7.4.3 – definitioner)

Utredningen föreslår att begreppet skyltar och ljusanordningar ska inrymmas i begreppet byggnadsverk (se t.ex. avsnitt 7.4.3, Del 2 s. 485). Utredningen anser inte att det finns skäl att särreglera en lovplikt för skyltar och ljusanordningar.

Mark- och miljödomstolen anser att det finns starka skäl för att särreglera bygglovsplikten för skyltar och ljusanordningar. Skyltar såväl inom som utom planlagt område kan påverka stadsbilden och innebära en trafiksäkerhetsrisk. Skyltar och ljusanordningar har en stor omgivningspåverkan och deras tillåtlighet bör enligt domstolen därför förprövas.

Komplementbyggnader (avsnitt 7.6.3 och 7.6.4)

Under förutsättning att en komplementbyggnad håller sig inom de begränsningar som uppställs i 9 kap. 6 och 7 §§ PBL krävs varken lov eller anmälan för att uppföra den. Den enda möjligheten som kvarstår för grannar eller andra som är berörda av åtgärden är att anmäla den för tillsyn (avsnitt 7.21.5, Del 2 s. 839).

Domstolen anser att det finns skäl att ifrågasätta en ordning som innebär att uppförande av komplementbyggnader inte ska bli föremål för förprovning genom lov- eller anmälningsplikt. Detta med hänsyn till den omgivningspåverkan sådana byggnader kan medföra, och den kostnad som kan vara förenad med att vidta åtgärden.

Även om komplementbyggnadsbostäder kräver lov, vilket domstolen anser är bra, kan komplementbyggnader som i och för sig inte inrymmer bostäder, användas som exempelvis gästhus. En sådan typ av komplementbyggnad kan i princip innebära motsvarande omgivningspåverkan som en bostad.

Processuella frågor

Underrättelse av ansökan (avsnitt 7.19.8 och 7.19.9) och delgivning av beslut (avsnitt 7.19.21 och 7.19.22)

Utredningen föreslår förenklade bestämmelser om underrättelse av ansökan och delgivning av beslut (avsnitt 7.19.8, 7.19.21 och 7.19.22). En underrättelse om ansökan ska enligt förslaget ske genom meddelande till s.k. rågrannar, om det inte är uppenbart att ansökan saknar betydelse för mottagaren. Ansökan ska därutöver kungöras genom meddelande på kommunens anslagstavla. Beslut om lov och förhandsbesked ska delges sökanden och fastighetsägaren, samt sakägare som har lämnat synpunkter på ansökan som de inte fått tillgodosedda (avsnitt 7.19.21). Beslut om lov och förhandsbesked ska därutöver kungöras genom meddelande på kommunens anslagstavla på sätt som gäller för andra beslut enligt 8 kap. 10 § kommunallagen (avsnitt 7.19.22, Del 2 s. 805).

De förändrade reglerna kring underrättelse om ansökan och delgivning av beslut kan komma att innebära att kretsen av klagoberättigade, som denna har utvecklats i praxis, i många fall kommer att vara större än den krets som (på annat sätt än genom kungörelse på kommunens anslagstavla) kommer att delges beslut om bygglov. Det kan därför kan finnas anledning att närmare belysa hur den begränsade skyldigheten hos nämnden att informera om ansökan respektive beslut påverkar den faktiska möjligheten för den enskilde att överklaga.

När det gäller utformningen av föreslagna bestämmelser om kungörelse av ansökan respektive beslut (9 kap. 57 § respektive 9 kap. 71 § PBL), vill domstolen lämna följande synpunkter.

Enligt första stycket i respektive bestämmelse ska en ansökan respektive ett beslut *"kungöras genom ett meddelande...på kommunens anslagstavla"*. Av tredje stycket följer att *"[k]ungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet"*.

Av lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. framgår att bestämmelserna i lagen gäller utöver föreskrifter om kungörelse i andra lagar, dvs. såvitt avser när kungörande ska anses ha skett och vad som ska framgå av kungörelsen. Om däremot för vissa fall har meddelats lagbestämmelser om kungörande som avviker från lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m., ska de specifika lagbestämmelserna gälla.

Hänvisningen till lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. bör med beaktande av det nu sagda och av tydlighetsskäl tas bort. Den är tillämplig, utan hänvisning, i de frågor om kungörande som

inte regleras i PBL. Genom föreslagen bestämmelse i PBL har dock formerna för kungörande begränsats i förhållande till lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m., vilket blir tydligare utan hänvisningen.

Anmälningssplikten (avsnitt 7.16)

Utredningen föreslår att anmälningförfarandet ska begränsas till att omfatta åtgärder som rör de tekniska egenskapskraven (avsnitt 7.16.2 och 7.16.3). Att anmälningssplikten slopas för åtgärder som idag är anmälningsspliktiga (t.ex. s.k. Attefallsåtgärder, se avsnitt 7.16.4, Del 2 s. 664) leder till att berörda i omgivningen är hänvisade till att påkalla tillsyn för att tillvarata sin rätt i sådana frågor.

Mark- och miljödomstolen, som ovan har berört frågan om omgivningspåverkan från åtgärder som enligt förslaget kommer att kräva varken ansökan eller anmälan, bedömer att det slopade anmälningförfarandet kan komma att leda till ökat antal tillsynsärenden respektive överklaganden av beslut i tillsynsärenden.

Startbesked (avsnitt 7.21.5)

Genom utredningens förslag kommer ett antal åtgärder, t.ex. komplementbyggnader och tillbyggnader av viss storlek, varken kräva lov eller vara anmälningsspliktiga. Den enda möjligheten för omgivningen att få tillåtligheten av sådana vidtagna åtgärder prövade blir därför genom tillsyn (avsnitt 7.21.5, Del 2 s. 838). Anmälningssplikten, och därmed startbeskedet, ska enligt utredningens förslag kvarstå endast för åtgärder av byggteknisk karaktär. Utredningen har inte föreslagit någon ändring av bestämmelsen i 13 kap. 15 § PBL om överklagande av startbesked (avsnitt 7.21.5), som stadgar att endast sökanden eller anmälaren i ärendet har rätt att överklaga beslut om startbesked för en anmälningsspliktig byggnadsteknisk åtgärd.

Omfattningen av klagorätten enligt 13 kap. 15 § PBL har genom praxis utvidgats i förhållande till bestämmelsens ordalydelse. Som utredningen redogör för, har andra än anmälaren av t.ex. en s.k. Attefallsåtgärd givits rätt att överklaga ett beslut om startbesked, om de har ansetts beröras av den anmälda åtgärden. Mark- och miljödomstolen konstaterar, i likhet med utredningen, att förslaget att slopa anmälningssplikten för sådana åtgärder, innebär att frågan om klagorätt blir mer begränsad. Som redogörs för i betänkandet har dock Högsta domstolen meddelat prövningstillstånd i fråga om klagorätten av ett beslut om startbesked för ändring av bärande konstruktion. Om Högsta domstolen skulle komma fram till att grannar och andra berörda har klagorätt i det avseendet, kan praxis komma att fortsatt avvika från bestämmelsens ordalydelse. Mark- och miljödomstolen finner detta otillfredsställande, och menar att det är bättre att låta bestämmelsen i nuvarande 13 kap. 5 § PBL utgå. På det sättet kommer klagorätten i dessa avseenden prövas utifrån generella bestämmelser om klagorätt av myndighetsbeslut.

Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna

Utredningen bedömer att antal överklagade beslut om lov och förhandsbesked kommer att minska med uppskattningsvis mellan 400 och 800 mål per år, samtidigt som antal överklaganden avseende ärenden om tillsyn man komma att öka något.

Mark- och miljödomstolen gör inte någon annan bedömning och kan därmed inte i nuläget se någon uppenbar ekonomisk konsekvens för mark- och miljödomstolarna. Det finns dock skäl att bevaka utvecklingen såvitt avser antalet inkomna överklaganden av tillsynsbeslut.

Detta yttrande har avgetts av rådmannen Karin Röckert och tekniska rådet Ylva Kvist Trelje. Beredningsjuristen Henrik Johnsson har deltagit i beredningen av remissyttrandet.

Karin Röckert

Ylva Kvist Trelje