

# Får jag lov?

*Om planering och byggande*

## Del 2

*Slutbetänkande av PBL-kommittén*

*Stockholm 2005*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2005:77

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22425-9  
ISSN 0375-250X

# Innehåll

<b>6</b>	<b>Översiktsplanering</b> .....	<b>425</b>
6.1	Utredningsuppdraget.....	426
6.2	Översiktsplanens syfte och funktion.....	427
6.2.1	Motiv för en obligatorisk översiktsplanering .....	427
6.2.2	Översiktsplanens roll som kommunalt instrument .....	427
6.2.3	Översiktsplanens betydelse för andra myndigheters beslut .....	428
6.3	Planeringsläget i landets kommuner .....	429
6.3.1	Stora variationer i översiktsplaneringen .....	429
6.3.2	Variierande synpunkter på översiktsplanens nytta....	430
6.4	Syfte och inriktning med kommitténs förslag .....	431
6.5	Översiktsplanens roll och inriktning.....	432
6.5.1	Gällande bestämmelser .....	432
6.5.2	Erfarenheter och problem .....	432
6.5.3	Överväganden och förslag.....	433
6.6	Översiktsplanens innehåll .....	434
6.6.1	Gällande bestämmelser .....	435
6.6.2	Erfarenheter och problem .....	435
6.6.3	Överväganden och förslag.....	438
6.7	Ändring av översiktsplan genom fördjupning eller tillägg .....	440
6.7.1	Gällande bestämmelser.....	441
6.7.2	Erfarenheter och problem .....	441
6.7.3	Överväganden och förslag.....	443

6.8	Översiktsplanens utformning.....	445
6.8.1	Gällande bestämmelser .....	445
6.8.2	Erfarenheter och problem .....	446
6.8.3	Överväganden och förslag.....	447
6.9	Samråd i översiktsplaneringen .....	450
6.9.1	Gällande bestämmelser .....	450
6.9.2	Erfarenheter och problem .....	451
6.9.3	Överväganden och förslag.....	453
6.10	Utställning av förslag till översiktsplan .....	456
6.10.1	Gällande bestämmelser .....	456
6.10.2	Erfarenheter och problem .....	456
6.10.3	Överväganden och förslag.....	457
6.11	Antagande av översiktsplanen .....	460
6.11.1	Gällande bestämmelser .....	460
6.11.2	Överväganden och förslag.....	460
6.12	Prövning av översiktsplanens aktualitet.....	462
6.12.1	Gällande bestämmelser .....	462
6.12.2	Erfarenheter och problem .....	463
6.12.3	Överväganden och förslag.....	465
6.13	Länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen .....	467
6.13.1	Gällande bestämmelser .....	467
6.13.2	Erfarenheter och problem .....	468
6.13.3	Överväganden och förslag.....	469
<b>7</b>	<b>Detaljplanering.....</b>	<b>471</b>
7.1	Utredningsuppdraget .....	472
7.2	Bakgrund.....	472
7.2.1	Syftet med detaljplaneläggning .....	472
7.2.2	Huvudsakliga erfarenheter och problem .....	473
7.2.3	Syfte och inriktning med kommitténs förslag .....	477
7.3	Detaljplanekravet.....	479
7.3.1	Gällande bestämmelser .....	479
7.3.2	Erfarenheter och problem .....	480
7.3.3	Överväganden och förslag.....	481
7.4	Detaljplanens detaljeringsgrad.....	484

7.4.1	Gällande bestämmelser.....	485
7.4.2	Erfarenheter och problem.....	486
7.4.3	Överväganden och förslag.....	486
7.5	Detaljplanens regleringsmöjligheter.....	491
7.5.1	Gällande bestämmelser.....	491
7.5.2	Erfarenheter och problem samt förslag till förändringar.....	492
7.6	Ändring av detaljplanen under och efter genomförandetiden.....	494
7.6.1	Gällande bestämmelser.....	494
7.6.2	Erfarenheter och problem.....	494
7.6.3	Överväganden och förslag.....	495
7.7	Reglerna för förfarandet.....	498
7.7.1	Gällande bestämmelser.....	499
7.7.2	Erfarenheter och problem.....	500
7.7.3	Överväganden och förslag.....	501
7.8	Planhandlingarna.....	506
7.8.1	Gällande bestämmelser.....	506
7.8.2	Erfarenheter och problem.....	507
7.8.3	Överväganden och förslag.....	508
7.9	Bygglovsprövningen inom detaljplan.....	509
7.9.1	Gällande bestämmelser.....	509
7.9.2	Erfarenheter och problem.....	509
7.9.3	Överväganden och förslag.....	509
7.10	Villkor avseende laga kraft och andra förslag till ändringar.....	510
7.10.1	Gällande bestämmelser.....	511
7.10.2	Erfarenheter och problem.....	511
7.10.3	Överväganden och förslag.....	511
<b>8</b>	<b>Områdesbestämmelser.....</b>	<b>513</b>
8.1	Utredningsuppdraget.....	514
8.2	Bakgrund.....	514
8.2.1	Områdesbestämmelsernas syfte och uppgifter.....	514
8.2.2	Erfarenheter och problem.....	516

8.3	Överväganden och förslag .....	521
8.3.1	Variation av bygglovsplikt .....	522
8.3.2	Grunddragen för mark- och vattenanvändningen ....	523
8.3.3	Byggnadsarea och tomtstorlek för fritidshus .....	526
8.3.4	Byggnaders placering, utformning och utförande ....	528
8.3.5	Övriga regleringsmöjligheter .....	530
8.3.6	Kopplingen till översiktsplanen .....	530
8.3.7	Förfarandet då områdesbestämmelser upprättas .....	532
<b>9</b>	<b>Plangenomförande .....</b>	<b>535</b>
9.1	Utredningsuppdraget .....	536
9.2	Begreppet plangenomförande i PBL .....	536
9.3	Genomförandebeskrivningen .....	537
9.3.1	Gällande bestämmelser .....	538
9.3.2	Erfarenheter och problem .....	539
9.3.3	Överväganden och förslag .....	540
9.4	Allmänna platser m.m. ....	543
9.4.1	Gällande bestämmelser .....	543
9.4.2	Erfarenheter och problem .....	549
9.4.3	Överväganden och förslag .....	556
9.5	PBL och fastighetsbildning.....	567
9.5.1	Inledning.....	568
9.5.2	Principer för fastighetsindelningen m.m. ....	569
9.5.3	Fastighetsplan.....	571
9.5.4	Samordningen mellan PBL och förrättningslagstiftningen.....	578
9.6	Exploateringssamverkan och exploatörsparaferna .....	581
9.6.1	Inledning.....	582
9.6.2	Exploateringssamverkan .....	582
9.6.3	Exploatörsparaferna.....	585
<b>10</b>	<b>Prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt .....</b>	<b>589</b>
10.1	Systemet för prövning, kontroll och tillsyn .....	590
10.1.1	Utredningsuppdraget.....	590
10.1.2	Systemets grunder.....	591
10.1.3	Roller i systemet.....	605

10.2	Prövning av bygglov .....	611
10.2.1	Grunderna för prövningen .....	612
10.2.2	Prövning mot planbestämmelser .....	614
10.2.3	Prövning av lämplighet.....	619
10.2.4	Bedömningar av förutsättningarna att uppfylla de tekniska egenskapskraven .....	622
10.2.5	Vissa prövningsgrunder föreslås slopade .....	625
10.2.6	Igångsättningslov.....	627
10.3	Kontroll av byggandet .....	628
10.3.1	Former för kontroll.....	628
10.3.2	Krav på kontroll.....	635
10.4	Förfarande för prövning och tillsyn .....	639
10.4.1	Bygganmälan .....	640
10.4.2	Byggsamråd .....	643
10.4.3	Bygglovshandläggning.....	649
10.4.4	Åtgärder för tillsyn .....	655
10.4.5	Slutbevis .....	657
10.5	Fördelning av uppgifter och ansvar .....	661
10.5.1	Byggherrens roll.....	661
10.5.2	Den kvalitetsansvariges roll .....	671
10.5.3	Byggnadsnämndens roll .....	684
10.6	Bygglovspliktens omfattning .....	687
10.6.1	Bygglovspliktens funktion .....	688
10.6.2	Lovplikten för byggnader.....	695
10.6.3	Lovplikten för anläggningar.....	701
10.6.4	Undantag från bygglovsplikten .....	705
10.6.5	Möjligheter att reglera bygglovsplikten .....	715
10.7	Rivningslov.....	720
10.7.1	Rivningslovsplikten .....	721
10.7.2	Prövningen av rivningslov .....	722
10.7.3	Rivningsanmälan och rivningsplan .....	726
10.8	Tidsbegränsade och periodiska bygglov .....	727
10.9	Förhandsbesked .....	734
10.10	Sanktionssystemet .....	736
10.10.1	Utredningsuppdraget .....	737
10.10.2	Gällande bestämmelser.....	737

10.10.3	Erfarenheter och problem .....	740
10.10.4	Överväganden och förslag .....	742
<b>11</b>	<b>Samordning mellan PBL och annan lagstiftning .....</b>	<b>753</b>
11.1	Utredningsuppdraget .....	754
11.2	Samordningen mellan PBL och miljöbalken.....	754
11.2.1	Inledning.....	755
11.2.2	Förhållandet mellan PBL och miljöbalken .....	756
11.2.3	Den dubbla tillståndsprövningen av viss miljöfarlig verksamhet – exemplet vindkraftsanläggningar.....	759
11.2.4	Allmänna utgångspunkter för överväganden om samordningsbehovet .....	767
11.2.5	Närmare om ett mera samordnat prövningsförfarande.....	771
11.2.6	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov enligt PBL som anmälan enligt 9 kap. miljöbalken.....	778
11.2.7	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver bygglov men inte anmälan enligt 9 kap. miljöbalken .....	780
11.2.8	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver anmälan enligt 9 kap. miljöbalken men inte bygglov.....	783
11.2.9	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver anmälan enligt 9 kap. miljöbalken och som enligt PBL behöver prövas genom detaljplaneläggning.....	784
11.2.10	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov som tillstånd eller dispens enligt 7 kap. miljöbalken .....	785
11.2.11	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov som anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.....	791
11.2.12	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken som prövning genom detaljplan eller bygglov enligt PBL .....	792



11.2.13	Överväganden och förslag avseende anläggningar för vindkraft.....	797
11.3	Samordningen mellan PBL och trafiklagarna.....	799
11.3.1	Bakgrund .....	799
11.3.2	Planläggning och prövning av trafikanläggningar enligt gällande bestämmelser .....	799
11.3.3	Utgångspunkter för en ökad samordning.....	805
11.3.4	Överväganden och förslag.....	809
11.4	Samordning mellan PBL och annan lagstiftning.....	812
11.4.1	Samordningsbehov .....	813
11.4.2	Överväganden och förslag.....	813
<b>12</b>	<b>Rätten att komma till tals och överprövningens omfattning.....</b>	<b>815</b>
12.1	Utredningsuppdraget.....	815
12.2	Några utgångspunkter för PBL-systemet .....	816
12.3	Faktorer som påverkar effektiviteten .....	816
12.3.1	Medborgerligt inflytande ska säkerställas och utvecklas .....	817
12.3.2	Handläggningstider .....	818
12.3.3	Förslag som har aktualiserats i syfte att korta handläggningstiderna.....	820
12.3.4	Överväganden och förslag rörande handläggningstiderna.....	821
12.4	Rätten att komma till tals .....	826
12.4.1	Utredningsuppdraget .....	827
12.4.2	Gällande bestämmelser.....	828
12.4.3	Utgångspunkter för översynen av rätten att komma till tals.....	830
12.4.4	Förslag som har aktualiserats under utredningsarbetet.....	831
12.4.5	Överväganden och förslag av betydelse för översynen .....	835
12.4.6	Överväganden och förslag om ökad delaktighet inför beslut om bygglov och ändringar för att få fler lov att vinna laga kraft .....	843

12.4.7	Överväganden och förslag om enskilda rätt att överklaga beslut.....	849
12.4.8	Överväganden och förslag om statliga myndigheters och kommuners rätt att överklaga beslut.....	854
12.4.9	Överväganden och förslag om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut .....	862
12.5	Överprövningens omfattning.....	864
12.5.1	Utredningsuppdraget.....	865
12.5.2	Gällande bestämmelser .....	866
12.5.3	Syfte och inriktning .....	868
12.5.4	Erfarenheter och problem .....	868
12.5.5	Förslag till förändringar som aktualiserats under utredningsarbetet .....	871
12.5.6	Överväganden och förslag.....	876
<b>13</b>	<b>Den framtida instansordningen för PBL-ärenden .....</b>	<b>897</b>
13.1	Utredningsuppdraget .....	897
13.2	Instansordningen för överklagade planärenden enligt PBL .....	898
13.2.1	Inledning.....	898
13.2.2	Utgångspunkter för en förändring av prövningssystemet för planärenden enligt PBL.....	899
13.2.3	Överväganden och förslag.....	904
13.3	Den framtida instansordningen för PBL-ärenden.....	916
13.3.1	PBL-kommitténs remitterade förslag.....	917
13.3.2	Remissvaren avseende PBL-kommitténs delbetänkande om instansordningen och förändringar som påverkas av instanskedjans utformning .....	918
13.3.3	En utveckling av miljödomstolsalternativet .....	923
13.3.4	Förvaltningsdomstolsalternativet .....	939
13.3.5	Slutliga överväganden och förslag avseende den framtida instansordningen.....	944
13.3.6	Några avslutande kommentarer avseende det slutliga förslaget .....	948

<b>14</b>	<b>Förslagets konsekvenser .....</b>	<b>951</b>
14.1	Konsekvenser för kommunens plan- och byggverksamhet .....	951
14.1.1	Utbyggnad av en helt ny stadsdel.....	951
14.1.2	Vindkraftsutbyggnad.....	955
14.1.3	Omvandling av område med blandad permanent- och fritidsbebyggelse.....	957
14.1.4	Successiv förändring av områden med lågt bebyggelsetryck och högt bevarandevärde.....	959
14.1.5	Sammanfattande bedömning av konsekvenserna för den kommunala plan- och byggverksamheten ...	962
14.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	964
14.3	Konsekvenser för näringslivet, bl.a. små företag .....	964
14.3.1	Detaljplanerna ska inte tyngas med detaljreglering och tidsåtgången för detaljplaneläggning ska kunna kortas .....	964
14.3.2	Förbättrad samordning mellan PBL och miljöbalken ska förenkla och snabba upp hanteringen .....	965
14.3.3	Plangenomförandefrågor ska hanteras tidigare .....	966
14.3.4	Bygglovplikten ska vara enhetlig men kunna varieras av kommunerna genom detaljplan eller områdesbestämmelser .....	966
14.3.5	Förbättrad samordning mellan byggnadsnämndens prövning och tillsyn gentemot byggherren ska göra att brister uppmärksammas tidigt .....	967
14.3.6	Tydligare krav på den kvalitetsansvarige och ökade krav på slutbevis ska öka möjligheterna att uppfylla samhällets krav .....	968
14.3.7	Tydligare regler avseende kommunalt handlingsutrymme och överprövningens ram samt kortare instanskedja ska ge ökad förutsägbarhet men också kortare handläggningstider.....	969

14.4	Konsekvenser i övrigt.....	970
14.4.1	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, för att nå de integrationspolitiska målen, för integriteten och för tillgängligheten .....	970
14.4.2	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet .....	971
14.4.3	Konsekvenser för brottsligheten.....	971
14.4.4	Andra konsekvenser .....	971
<b>15</b>	<b>Genomförande av kommitténs förslag .....</b>	<b>975</b>
<b>16</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>979</b>
16.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglag (1987:10).....	979
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.....	1070
16.3	Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988).....	1071
16.4	Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144).....	1074
16.5	Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).....	1075
16.6	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	1076
16.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning .....	1077
16.8	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	1078
	<b>Reservationer och särskilda yttranden.....</b>	<b>1081</b>

<b>Bilagor.....</b>	<b>1117</b>
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	1117
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	1145
Bilaga 3 Tilläggsdirektiv.....	1151
Bilaga 4 Tilläggsdirektiv.....	1153

## 6 Översiktsplanering

### Sammanfattning

Variationerna är stora mellan kommunerna när det gäller översiktsplanernas innehåll och aktualitet. Detta visar på ett behov av att öka incitamenten för en kontinuerlig översiktsplanering. Det finns också skäl att förenkla förfarandet då översiktsplanen tas fram eller ändras och att ge möjligheter till enklare översiktsplaner, som kan anpassas till skilda förutsättningar och syften. Kommitténs förslag till ändringar innebär sammanfattningsvis följande.

- Den kommunomfattande översiktsplanens karaktär av en politisk, långsiktig vision för mark- och vattenanvändning och bebyggelsens utveckling lyfts fram i PBL:s inledande bestämmelser.
- Kraven på översiktsplanens obligatoriska innehåll nyanseras och förtydligas så att planeringen blir enklare och plandokumenten mer överskådliga. Samtidigt ska övergripande mål och riktlinjer av betydelse för den fysiska miljön redovisas så att kopplingen till andra program och strategier blir tydlig.
- En mer utförlig översiktsplan ska kunna ersätta program för detaljplaneläggningen samt även ge möjlighet till ett enklare förfarande vid planläggningen.
- För att underlätta successiva ändringar ges ett uttryckligt lagstöd för att den kommunomfattande översiktsplanen kan ändras genom geografiska fördjupningar eller genom tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden, under förutsättning att innebörden och verkningarna för helheten redovisas.
- Översiktsplanen ska kunna utformas på olika sätt, så länge innebörden och konsekvenserna kan utläsas. Kraven på handlingar vid olika skeden av översiktsplanprocessen nyanseras.
- Reglerna för förfarandet förenklas. Det ges stöd för en stegvis samrådsprocess, där kommunen ges ett större utrymme för att avgöra när och hur samrådet ska bedrivas. Samrådet ska syfta

till att diskutera såväl de övergripande målen och utveckla planeringsunderlaget som att diskutera förslag. Utställningstiden kan förkortas vid geografiska fördjupningar och tillägg och utställningen ska i vissa fall kunna ersättas med en underrättelse till berörda.

- Syftet med prövningen av översiktsplanens aktualitet tydliggörs. Ställningstagandet ska kunna ge utgångspunkter för en eventuell omarbetning av översiktsplanen.
- Översiktsplaneringen ges en ökad tyngd vid diskussioner om frågor av mellankommunal räckvidd eller med konsekvenser utanför kommunen, bland annat genom uttryckliga krav på samverkan i tidiga skeden samt redovisning av invändningar från berörda kommuner i den antagna planen. Inför ett ställningstagande till översiktsplanens aktualitet ska synpunkter från angränsande och berörda kommuner inhämtas.

## 6.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven ska kommittén överväga behovet av och möjligheter att:

- stärka den översiktliga planeringens roll, särskilt mot bakgrund av behovet av att främja en hållbar utveckling,
- utveckla samverkan mellan översiktsplanering och sektorsvis planering, liksom Agenda 21-arbete, tillämpning av Habitat-agendan och bevarandefrågor.

Som ett led i uppdraget att stärka översiktsplaneringen anger direktiven att kommittén bör överväga en vitalisering av formerna för översiktsplaneringen, inklusive en skärpning av aktualitetsförklaringen, samt en ändring av översiktsplanens formella ställning. Vidare ska behovet av en tydligare prioritering av vissa sakfrågor övervägas, liksom en bättre samordning med planeringen för skilda sektorer och verksamheter inom kommunen. Också ett bättre omhändertagande av nationella, regionala och mellankommunala mål i översiktsplaneringen lyfts fram.

Även andra frågor och allmänna utvecklingstendenser som tas upp i direktiven berör den översiktliga planeringen. Dit hör t.ex. miljömålen, behovet av en regional samverkan och den nya regionala utvecklingspolitiken. Direktiven kan därför sammantaget tolkas som en allmän strävan att stärka översiktsplanens roll och

betydelse i hela PBL-systemet, både som underlag för beslut inom och utom kommunen och som strategiskt instrument.

## 6.2 Översiktsplanens syfte och funktion

### 6.2.1 Motiv för en obligatorisk översiktsplanering

Enligt bestämmelserna i 1 kap. 3 § PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Ett grundläggande motiv för att föra in bestämmelser om en obligatorisk översiktsplan var främst att PBL tydligt decentraliserade beslutsansvaret från staten till kommunerna. Statens inflytande begränsades kraftigt och kommunerna fick huvudansvaret för planläggning och beslut. Ett kommunalt självbestämmande i plan- och byggbeslut förutsatte emellertid en reglering av former för dialog i planeringen mellan staten – via länsstyrelserna – och kommunerna. Översiktsplaneringen blev central i detta avseende. Översiktsplanen inklusive länsstyrelsens granskningsyttrande ska ses som ett grundläggande dokument, som ger ett samlat besked i vad mån ställningstagandena till markanvändning och bebyggelseutveckling kan genomföras utan ingripande från staten utifrån de intressen staten ska bevaka enligt PBL. Planen ska således i dessa avseenden ge kommunen ett besked om statens syn på den föreslagna utvecklingen.

Samtidigt motiverades kraven på en obligatorisk översiktsplanering med att kommunen behöver en planform som ger framförhållning och handlingsberedskap för efterföljande detaljplanering och beslut om bygglov. Den bedömningen gjordes framförallt mot bakgrund av erfarenheterna från de informella planformer som vuxit fram vid sidan av bygglagen under 1970- och 80-talen, dvs. främst kommunöversikter och områdesplaner.

### 6.2.2 Översiktsplanens roll som kommunalt instrument

Översiktsplanens huvuduppgift är att ge stöd och utgångspunkter för kommunens beslut om bebyggelse och andra åtgärder som prövas enligt PBL, framförallt i de områden som saknar rättsverkande planer. Planens avvägningar mellan olika allmänna intressen enligt 2 kap. PBL – som även omfattar hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken – och ställningstaganden till markanvändning och bebyggelseutveckling förutsätts ge vägledning för bygglov-



prövningen, där det saknas rättsverkande planer. Denna funktion hos översiktsplanen byggde vidare på erfarenheterna från de s.k. kommunöversikterna som utvecklades som ett kommunalt översiktligt beslutsunderlag under 1970-talet. Grundtanken är att översiktsplanen ska ge framförhållning och handlingsberedskap för kommunens beslut, och samtidigt ge berörda intressenter och kommuninvånare en uppfattning om hur kommunen kan komma att ställa sig till framtida anspråk på förändringar.

Översiktsplanen förutsätts även i vissa avseenden kunna ge vägledning för kommande detaljplanering, t.ex. genom att ange utgångspunkter för framtida utbyggnad av bostäder och anläggningar i skilda delar av kommunen. Översiktsplanen avses vidare ge möjligheter till en rationalisering av den efterföljande mer detaljerade planläggningen. Denna funktion görs även tydlig genom bestämmelserna i 5 kap. om detaljplan. Enligt bestämmelserna i 5 kap. 28 § kan exempelvis enkelt planförfarande tillämpas i vissa fall och under förutsättning att planförslaget är förenligt med översiktsplanen. Genom ändringar i PBL år 1996 infördes krav på program för detaljplan, som i vissa fall ska kunna ersättas av en översiktsplan.

I förarbetena till PBL utgick man dessutom från att en mer utvecklad översiktsplan skulle kunna fungera som ett sektorsövergripande, strategiskt instrument för kommunens långsiktiga utveckling. Bestämmelserna syftade till att ge ett tydligt lagstöd för en översiktsplanering som kunde fylla olika funktioner och anpassas till skilda ambitionsnivåer. Tanken var att översiktsplanen skulle kunna utformas med hänsyn till den politiska viljeinriktningen och till skilda kommunala behov eller förutsättningar.

### **6.2.3 Översiktsplanens betydelse för andra myndigheters beslut**

Översiktsplanens avvägning mellan olika allmänna intressen och kraven på samråds- och beslutsprocessen säkerställer att planen ska vägleda såväl kommunens som andra myndigheters beslut enligt PBL samt vissa andra lagar som är knutna till miljöbalken. Av 6 kap. 11 § miljöbalken följer att de myndigheter som ska tillämpa miljöbalken ska se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga. I 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden före-

skrivs att myndigheten i sitt beslut ”ska ange om den prövade anläggningen eller åtgärden går att förena med den för området gällande översiktsplanen”. Kommunen kan således genom att i planen tydligt ta ställning till de allmänna intressena påverka andra myndigheters beslut.

## 6.3 Planeringsläget i landets kommuner

### 6.3.1 Stora variationer i översiktsplaneringen

Översiktsplanläget i landets kommuner uppvisar i dag större variationer än fem år efter PBL:s ikraftträdande, dvs. år 1992, då så gott som samtliga landets kommuner hade antagit en första kommunomfattande översiktsplan. Med utgångspunkt från uppgifter från Boverket<sup>1</sup> kan uppskattas att drygt 170 kommuner har kvar sin första översiktsplan från början av 1990-talet. Samtidigt visar uppgifterna att det i cirka 120 av dessa pågår ett arbete med en andra översiktsplan. Drygt 110 kommuner har antagit en andra översiktsplan, och ett fåtal en tredje.

Kommunernas skilda utvecklingsförutsättningar och olikheter i synen på nyttan av översiktsplanering i förhållande till resurser är en viktig avgörande faktor bakom variationerna. Stora och expansiva kommuner upplever i regel ett större behov av att kontinuerligt diskutera framtida utbyggnad och att få ett förankrat underlag för framtida beslut. I många små kommuner framhålls att det svaga förändringstrycket inte motiverar att en ny översiktsplan upprättas, utan att den gällande översiktsplanen ger tillräckligt stöd för beslut och handlingsberedskap för framtida förändringar. I detta sammanhang framhålls ibland att PBL:s planinstrument inklusive översiktsplanen i första hand är avsedda för att hantera expansion, dvs. bebyggelseutveckling och förändringar av markanvändningen, men passar sämre för att möta en stagnation eller befolkningsminskning, som ofta innebär nedläggning och avveckling av service, rivning av bostäder etc.

Budgetnedskärningar och organisationsförändringar har i många kommuner inneburit stora förändringar för planeringsverksamheten, både genom personalminskningar och ändrad inriktning och organisation. Bristande resurser för planering uppges ibland som

---

<sup>1</sup> Boverkets årliga uppföljning av översiktsplaneringens utveckling., redovisad bl.a. i Årsredovisning 2004.

skäl till att översiktsplanen inte kan hållas aktuell. Många kommunföreträdare, inte minst de som företräder de mindre kommunerna, har under utredningsarbetet framfört att de tvingande bestämmelserna om förfarande och redovisning är allt för betungande för att motsvara nyttan. Det underlag som kommittén har tagit del av visar dock inte något starkt eller entydigt samband mellan ambitionsnivå i översiktsplaneringen ("mått" i förekomst av en andra översiktsplan) och kommunstorlek eller förändringstryck. Exempelvis har ett antal relativt små glesbygdskommuner i Norrlands inland en andra översiktsplan, medan ett antal kommuner i tillväxtkommuner enbart har en översiktsplan från början av 1990-talet. Möjligen är aktiviteten något högre i storstadsregioner och kustområden.

Svaren på en enkät från Svenska Kommunförbundet<sup>2</sup>, som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting, bekräftar vidare att det faktum att många kommuner inte har antagit eller påbörjat arbetet med en andra översiktsplan inte ska tolkas som att intresset för översiktlig planering är svagt. Av olika skäl bedrivs översiktsplaneringen även i andra former. Visioner, strategier, program och liknande dokument kompletterar – eller i vissa fall t.o.m. ersätter – ibland de formella planinstrumenten. Fyra av tio kommuner uppger exempelvis att de ägnar upp till tio procent av tiden åt planering utanför PBL:s ram. Här finns dock stora skillnader mellan olika kommuner – nästan var tionde kommunal planerare uppger att över hälften av arbetsinsatserna utgörs av "informell" översiktsplanering. Större kommuner lägger (inte oväntat) betydligt mer tid på strategi- och programarbete än små.

### 6.3.2 Varierande synpunkter på översiktsplanens nytta

I Svenska Kommunförbundets enkät till kommunerna uppger över hälften av kommunala planerare att de har stor nytta av översiktsplanen, och drygt 40 procent att de har måttlig nytta, medan endast ett fåtal kommuner uppger att de har liten nytta av planen. Den upplevda nyttan är störst i storstadsregioner och i tillväxtkommuner, medan mindre kommuner, framförallt i glesbygden, anser att översiktsplanen har liten nytta. Användbarheten som beslutsun-

---

<sup>2</sup> Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, Svenska Kommunförbundet, 2004.

derlag och rationaliseringsinstrument kan kategoriseras enligt följande:

- underlätta beslut om bygglov och andra PBL-ärenden (90 procent),
- fungera som ett program för detaljplanearbetet (70 procent),
- underlag för tillståndsprövning enligt miljöbalken (50 procent).

En majoritet (90 procent) av kommunerna uppger vidare att översiktsplanens intentioner följs i mycket stor eller stor utsträckning.

#### 6.4 Syfte och inriktning med kommitténs förslag

Trots variationerna när det gäller översiktspaneläget är intresset för översiktlig planering förhållandevis stort och översiktsplanens grundläggande funktion som beslutsunderlag inom ramen för PBL och miljöbalken inte heller ifrågasatt. De erfarenheter och synpunkter som har kommit fram talar för att den bristande efterlevnaden av bestämmelserna om en aktuell översiktsplan i många kommuner hänger samman med synen på översiktsplanens nytta vid efterföljande beslut samt bristen på resurser för översiktsplaneringen. Också de skilda inriktningarna i planeringen hänger samman med olika synsätt och förväntningar på översiktsplaneringens roll, men beror i hög grad även på kommunernas skilda utvecklingsförutsättningar och resurser för planläggning.

Kommitténs förslag till ändringar syftar sammanfattningsvis till att:

- öka incitamenten för en kontinuerlig översiktsplanering,
- ge stöd för en strategisk översiktsplanering, bland annat genom att stärka kopplingarna till övergripande planer och program och stärka det regionala och mellankommunala perspektivet,
- ge möjligheter till enklare översiktsplaner, som kan anpassas till skilda förutsättningar och syften,
- öka översiktsplanens nytta i skilda sammanhang samt
- förenkla förfarandet då översiktsplanen tas fram och ändras.

## 6.5 Översiktsplanens roll och inriktning

### Kommitténs bedömning och förslag

Det bör ges stöd för att den kommunomfattande översiktsplanen ges en karaktär av en politisk, långsiktig vision för mark- och vattenanvändning och bebyggelsens utveckling. Detta föreslås speglas i PBL:s inledande bestämmelser i 1 kap.

#### 6.5.1 Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i 1 kap. 3 § PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska främst ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras.

#### 6.5.2 Erfarenheter och problem

Översiktsplaneringen på den kommunomfattande nivån bedrivs i dag med varierande inriktning. I många kommuner bedrivs översiktsplaneringen som en strategisk utvecklingsplanering, medan andra – i likhet med flertalet av de första översiktsplanerna – fortfarande lägger tyngdpunkten vid en mer beslutsförberedande planering för mark- och vattenanvändning och bebyggelseutveckling.

Många kommuner med vikande befolkningsutveckling ser behov av en utvecklingsinriktning i översiktsplaneringen. En drivkraft för en mer framåtsyftande strategisk översiktsplanering är önskemål att åstadkomma kopplingar till den nya statliga regionala utvecklingspolitiken, som har behandlats i avsnitt 5.7.2. Kommunerna ser här en möjlighet i att utveckla översiktsplanen mot en mera visionär och strategisk utvecklingsplan som också behandlar det regionala sammanhanget och som kan fungera som en plattform för kommunens medverkan i arbetet med regionala utvecklingsprogram.

Även större kommuner med stadsbygd betonar på olika sätt en strategisk inriktning i den översiktliga planeringen. Nya förutsättningar i stadsbyggandet, bl.a. ett ökat ansvar och inflytande från enskilda exploatörer och en inriktning mot successiva förtätningar

genom allt mer begränsade och projektanknutna detaljplaner, ställer ökade krav på en handlingsberedskap på både kort och lång sikt i den kommunala översiktliga planeringen.

Mot bakgrund av utvecklingen har det under utredningsarbetet föreslagits att översiktsplanens karaktär av en bredare fysisk vision ska lyftas fram i den paragraf i det inledande kapitlet som beskriver översiktsplanens roll. Det har vidare framförts tankar om att i denna paragraf synliggöra den möjliga kopplingen till regionala utvecklingsprogram eller hållbarhetsstrategier. Som skäl för förslagen har även anförts att översiktsplanen – för att kunna ge vägledning för olika typer av beslut – behöver grundas på omvärldsanalyser och övergripande mål om utvecklingen både i ett regionalt och kommunalt sammanhang.

### 6.5.3 Överväganden och förslag

De skilda inriktningarna hänger i hög grad samman med kommunernas skilda förutsättningar, som har berörts ovan, men framförallt med skilda synsätt och förväntningar på översiktsplaneringens roll. Frågan om skilda inriktningar berör därmed i grunden de möjligheter att välja inriktning och ambitionsnivå som bestämmelserna om översiktsplanering ger. En grundtanke med bestämmelserna om översiktsplanen är att kommunen ska kunna anpassa planen till skilda syften och behov utifrån den politiska viljeinriktningen och kunna betona översiktsplanens funktion som underlag för PBL-beslut eller utnyttja planen som ett strategiskt, politiskt instrument. Denna grundläggande syn bör enligt kommittén behållas.

Även om många kommuner varierar inriktningen i översiktsplaneringen, betonas som regel huvuduppgiften som beslutsunderlag inom ramen för PBL. Det tycks således inte finnas någon avgörande motsättning mellan önskemålen om en bredare översiktsplanering och en mer renodlad fysisk översiktsplan. Däremot finns det enligt kommitténs mening fog för synpunkterna att nuvarande bestämmelser om översiktsplanering inriktas alltför snävt mot avsedda förändringar och inte speglar den handlingsberedskap för framtida anspråk som i dag behövs i den kommunomfattande översiktsplaneringen. Det är av många skäl önskvärt att översiktsplaneringen breddas och att översiktsplanen i likhet med vad som sker redan i dag samordnas med program och planer inom andra sektorsområden eller på andra nivåer. Kommittén föreslår därför att

bestämmelserna om översiktsplaneringens funktion i 1 kap. ändras för att tydligt spegla den breddning av översiktsplaneringen som de nya omvärldsförutsättningarna kräver. Av bestämmelserna bör framgå att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Vidare bör det i likhet med gällande bestämmelser framgå att översiktsplanen har en grundläggande funktion som vägledande beslutsunderlag. Utformningen av nuvarande bestämmelser i denna del – som bl.a. anger hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras – har dock en alltför snäv inriktning mot bakgrund av de anspråk som riktas mot planeringen. Kommittén föreslår därför att det av bestämmelserna i stället ska framgå att översiktsplanen ska ange hur bebyggelsen ska användas, förändras och bevaras. Förslagen syftar således till att ge stöd för en bredare inriktning i översiktsplaneringen utan att den grundläggande funktionen som vägledande beslutsunderlag inom ramen för PBL-systemet ändras.

Det är emellertid olämpligt att i lagtexten förutsätta eller lagfästa en direkt koppling till vissa program och strategier utanför PBL:s tillämpningsområde. Behovet av ett regionalt eller mellankommunalt synsätt och av koppling till målet om en hållbar utveckling i översiktsplaneringen tillgodoses dels genom kommitténs förslag i avsnitt 4.4.2 till ändringar av bestämmelserna i 2 kap., dels av förslaget till bestämmelser i 4 kap. 1 § (se nedan), som synliggör sambanden med övergripande mål och program och det regionala sammanhanget. Dessa förslag ger sammantaget stöd för att kommunen – beroende på förutsättningar och politisk inriktning – kan välja att koppla översiktsplanen till såväl kommunala som regionala program och strategier och även låta översiktsplanen utgöra underlag inte enbart för beslut om mark, vatten och bebyggelse, utan även vägleda agerandet inom andra verksamhetsområden.

## 6.6 Översiktsplanens innehåll

### **Kommitténs bedömning och förslag**

Kraven på översiktsplanens obligatoriska innehåll bör nyanseras och förtydligas så att planeringen blir enklare och plandokumenterna kan göras mer överskådliga. Samtidigt ska övergripande mål och riktlinjer av betydelse för den fysiska miljön redovisas så att kopplingen till andra program och strategier, inte minst på regional nivå, blir tydlig.

### 6.6.1 Gällande bestämmelser

Enligt de grundläggande reglerna i 4 kap. 1 § PBL ska i översiktsplanen redovisas de allmänna intressen och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. De allmänna intressena anges i 2 kap. och innefattar även hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Bestämmelsen om redovisning av allmänna intressen ska ses som en övergripande bestämmelse till de efterföljande, mer preciserade kraven i samma paragraf. Kraven på att miljö- och riskfaktorer ska beaktas infördes år 1996 som ett led i en ökad miljöhänsyn i PBL.

Av planen ska framgå grunddragen i fråga om den avsedda markanvändningen samt kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Genom ändringar år 1996 i 2 kap. 2 § som innebär att kommunens planläggning ska främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, kommunikationsleder m.m. klargjordes att översiktsplanen ska behandla de övergripande strukturfrågorna.

Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll innebär vidare att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt miljöbalken. Dessa bestämmelser utgör ett led i synsättet att översiktsplanen ska utgöra en överenskommelse mellan kommunen och staten.

Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll reglerar endast ett miniminnehåll och sätter inga gränser för vad som får behandlas i planen. Syftet är att ge ett tydligt lagstöd för en översiktsplanering som kan fylla olika funktioner och anpassas till skilda ambitionsnivåer. Tanken var att översiktsplanen skulle kunna utformas med hänsyn till den politiska viljeinriktningen och till skilda kommunala behov eller förutsättningar.

### 6.6.2 Erfarenheter och problem

#### *Svåröverblickbara översiktsplaner*

Många kommunföreträdare, inte minst från de mindre kommunerna, har under utredningsarbetet framfört att de tvingande bestämmelserna om översiktsplanens innehåll är allt för betungande för att motsvara nyttan. Kritiken gäller framförallt dagens regler om att översiktsplanen ska redovisa ”de allmänna intressen som bör beaktas”, vilka anses medverka till att översiktsplanerna ofta blir omfattande redovisningsdokument. Såväl intresseorganisationer



som sektorsmyndigheter riktar med stöd av dessa bestämmelser omfattande förväntningar och anspråk på innehållet, vilket anses strida mot PBL:s syfte att översiktsplanens innehåll i första hand bestäms av kommunen. Mängden nya mål och intressen som delvis har en bindande karaktär anses förstärka denna situation och begränsa kommunens handlingsutrymme i planeringen. Detta gäller bland annat de nya kraven på miljöhänsyn, som i flera kommuner har vitaliserat översiktsplaneringen, men som ibland uppfattas som statliga pålagor och krav. Dessutom framhålls att det finns en risk för att innebörden av fullmäktiges ställningstagande blir otydlig genom mängden underlag om olika allmänna intressen med oklar status.

#### *Begränsat perspektiv*

Det har riktats kritik mot att bestämmelserna om översiktsplanens innehåll har ett alltför begränsat perspektiv, genom betoningen av kommunens avsikter när det gäller förändringar av mark- och vattenanvändningen eller den byggda miljön. Bestämmelserna anses medverka till att översiktsplanen i många kommuner enbart är inriktade mot förutsättningarna för utbyggnad och förändringar i den fysiska miljön och därmed får karaktär av restriktionsplan och redovisningsdokument, snarare än att ge en långsiktig handlingsberedskap för en framtida utveckling.

#### *Bristande dialog om riksintressen i översiktsplaneringen*

Den kommunala översiktsplaneringen är tänkt att fungera som en arena för dialog mellan kommunen och staten, företrädd av länsstyrelsen, om hur riksintressena både ska avgränsas och tillgodoseas. Trots de ändringar av bestämmelserna i 4 kap. 1 § som infördes år 1996 kvarstår flera problem och oklarheter vid tillämpningen, även om det finns en grundläggande förståelse för att systemet med områden av riksintresse erbjuder en plattform för hur nationella värden och anspråk ska tas om hand. Erfarenheterna tyder på att problemen i huvudsak hänger samman med brister i fråga om underlaget och vid tillämpningen – både när det gäller resurser, arbetssätt och kunskaper om systemet – och endast i begränsad omfattning har en grund i lagstiftningen.

En grundläggande kritisk synpunkt, som har förts fram såväl i samband med de första översiktsplanerna som i kommitténs arbete, är emellertid att dialogen om riksintressenas avgränsning och tillgodoseende i översiktsplaneringen inte fungerar som det var tänkt och att innebörden i denna process är otydlig. Länsstyrelsen anses inte alltid göra en självständig värdering av de centrala verkens underlagsmaterial som visar deras anspråk på riksintressen, vilket anses stödja en felaktig uppfattning att riksintressena läggs fast ensidigt efter beslut eller ställningstagande från statliga sektorsmyndigheter. Från kommunalt håll har man efterlyst att länsstyrelsen inte enbart ska förmedla underlag om riksintressena utan även att mer aktivt medverka till att precisera värdena och öppna för en dialog om hur värdena kan tillgodoses i översiktsplaneringen.

#### *Svag koppling till andra mål och program*

Vidare anses att bestämmelsernas utformning inte tillräckligt tydligt visar på behovet av koppling till övergripande utvecklingsfrågor. Att översiktsplaneringen enligt PBL grundas på och samordnas med olika typer av kommunala sektorsprogram – såsom bostadsförsörjningsprogram, näringslivsprogram och kulturmiljöprogram – är en grundläggande och självklar förutsättning i flertalet kommuner. Det är vidare ofta naturligt att övervägandena i översiktsplaneringen grundas på analyser av allmänna utvecklingstrender och kommunens roll i ett regionalt sammanhang. Som en följd av EU:s planeringssamarbete tar allt fler kommuner i översiktsplaneringen också hänsyn till kommunens roll i ett nationsöverskridande perspektiv. Nya nationella mål och politikområden, framförallt miljömålen och den nationella strategin för hållbar utveckling, har vidare i många kommuner lagts till grund för diskussioner om hur dessa bör påverka den översiktliga planeringen. Också de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) ingår ofta bland underlagen för den kommunala planeringen.

### 6.6.3 Överväganden och förslag

#### *Stöd för en bredare och mer strategisk översiktsplanering*

De erfarenheter och problem som har redovisats ovan bör läggas till grund för ändring av dagens bestämmelser, som förutsätter att översiktsplanen ska redovisa konkreta förslag om den avsedda markanvändningen eller om den byggda miljöns utveckling. Bestämmelserna bör i stället betona och ge stöd för att översiktsplanen kan ges en karaktär av en strategisk långsiktig vision som både kan tjäna som underlag för kommunens egna avsikter och ge en beredskap för oförutsedda initiativ. Behovet av en sådan handlingsberedskap har dessutom ökat under senare år till följd av minskat kommunalt markinnehav, minskade stöd till bostadsbyggande samt avregleringar och privatiseringar av kommunala verksamheter. Genom översiktsplanens helhetssyn på mark- och vattenanvändningen och avvägningar mellan olika intressen får myndigheterna ett sammanvägt beslutsunderlag och kommunen en möjlighet att påverka besluten. Samtidigt bör bestämmelserna tillgodose önskemålen att ge information till medborgarna om kommunens syn på den framtida utvecklingen och att utgöra en överenskommelse med staten om riksintressena samt ge vägledning för efterföljande beslut. Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll bör enligt kommitténs förslag ändras för att ge stöd för en inriktning där det av översiktsplanen framgår kommunens ställningstaganden till den på lång sikt lämpliga användningen av mark- och vattenområden samt en lämplig bebyggelseutveckling.

#### *Nuvarande bestämmelser om redovisning av allmänna intressen behöver nyanseras*

För att översiktsplanen ska ge kommuninvånare information om kommunens ställningstaganden och ge tydlig vägledning för efterföljande beslut är det angeläget att det görs en tydlig åtskillnad mellan själva planen och beslutsunderlaget till denna. Dagens inledande bestämmelser i 4 kap. 1 § föreslås därför ersättas med en ingress med innebörden att översiktsplanens ställningstaganden ska grundas på kommunens bedömningar av vilka allmänna intressen som har relevans i översiktsplanen. Syftet är bland annat att avlasta och förenkla redovisningen så att det för såväl allmänheten som enskilda fastighetsägare som beslutsmyndigheter blir tydligt vad

kommunfullmäktige faktiskt tar ställning till. Som en konsekvens av de förändringar i bestämmelserna om allmänna intressen som föreslås i avsnitt 4.4.2 bör det i bestämmelserna även framgå att det i första hand handlar om sådana allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om dels en lämplig mark- och vattenanvändning, dels lokalisering av bebyggelse. Detta innebär att det i första hand handlar om de allmänna intressen och hänsyn som regleras i kommitténs förslag till bestämmelser i 2 kap. 2–4 §§, men även om de generella, övergripande bestämmelserna i 1 § samt bestämmelsen om hänsyn till omgivningen i 7 §. Som underlag för ställningstaganden till framtida förändringar blir det ofta naturligt att översiktsplanen också redovisar bedömningar av sådana allmänna intressen som bör beaktas vid lämplighetsbedömningar och beslut om bebyggelsens utformning enligt 5 och 6 §§. En sådan redovisning kan t.o.m. sägas vara en förutsättning för att kommunen med stöd av översiktsplanen ska kunna förenkla detaljplaneläggningen enligt de förslag som redovisas i avsnitt 7.7.3.

*Det finns skäl att tydligt redovisa de mål som har lagts till grund för översiktsplaneringen*

Kritiken mot den snäva inriktning som översiktsplanen ibland ges väcker frågan om bestämmelserna om översiktsplanens innehåll är ändamålsenliga eller om det bör ställas krav på att översiktsplaneringen ska kopplas till sektorsplaner och program samt strategiska dokument. Det finns av flera skäl behov av att de överordnade målen eller sambanden med planer och program tydligt lyfts fram i översiktsplanen. Inte minst vid samrådet med medborgare och i den politiska förankringsprocessen är det angeläget att tydliggöra de övergripande målen för utvecklingen samt sambanden med förhållandena i omvärlden. För att översiktsplanen ska kunna ge vägledning för beslut förutsätts vidare en koppling till nationella och regionala mål, eller åtminstone någon form av omvärldsanalys. Också förväntningarna på att översiktsplaneringen ska kunna utgöra ett led i kommunens medverkan i den regionala utvecklingsplaneringen talar för att sambanden med övergripande strategier och program kan behöva synliggöras. Detsamma gäller det växande behovet av samverkan mellan kommuner i olika sakfrågor. Kommittén föreslår därför att det införs bestämmelser om att översikts-

planen ska redovisa kommunens överordnade mål för hur den fysiska miljön ska utvecklas på lång sikt.

*Bestämmelserna om riksintressen bör behållas, men förtydligas för att rätta till brister och tillämpningsproblem*

De påtalade problemen om riksintressenas hantering i översiktsplaneringen visar att det finns skäl att ytterligare tydliggöra att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sina ställningstaganden till såväl avgränsningen av de centrala verkens bedömningar av vilka områden som anses vara av riksintresse som hur kommunen avser tillgodose de redovisade riksintressena. I sammanhanget bör betonas att kommunen inte alltid har möjligheter att i översiktsplanen tydligt redovisa hur riksintressena ska tillgodoses. Ofta handlar det om att kommunen i stort redovisar hur andra allmänna intressen eller anspråk kan förenas med de värden som riksintressena representerar.

*Bestämmelser om redovisning av miljö- och riskfaktorer samt miljö-kvalitetsnormer bör ersättas av ökade generella krav*

Kommitténs förslag till nya bestämmelser om allmänna intressen i avsnitt 4.4.2 syftar till att lyfta fram de grundläggande krav och hänsyn som följer av bland annat miljömålen, miljökvalitetsnormerna och risker för olika typer av naturolyckor. Därmed görs det tydligt att kraven bör beaktas såväl vid översiktsplaneringen som vid detaljplaneläggning och bygglovsprövning. Som en konsekvens av detta förslag bör de särskilda kraven på redovisning av miljö- och riskfaktorer samt miljökvalitetsnormer utgå i bestämmelserna om översiktsplanens innehåll.

## **6.7 Ändring av översiktsplan genom fördjupning eller tillägg**

### **Kommitténs bedömning och förslag**

Det är angeläget att utveckla former för en kontinuerlig översiktsplanering där den kommunomfattande översiktsplanen successivt ses över. Bestämmelserna i PBL bör ge ett uttryckligt stöd för att översiktsplanen ska kunna ändras genom en fördjupning för ett

geografiskt avgränsat område eller genom ett tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden under förutsättning att inbörden och verkningarna för helheten redovisas.

### 6.7.1 Gällande bestämmelser

I den s.k. PBL-utredningen under 1980-talet föreslogs att den översiktliga planform – områdesplanen – som hade vuxit fram på 1970-talet skulle lagregleras. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 131) ansågs det dock inte finnas behov av en särskild planform som fyller de syften som områdesplanerna hade, utan översiktsplanen förutsattes bedrivas på flera nivåer, såväl för hela kommunen som för enskilda kommundelar, större tätorter och stadsdelar. Bestämmelserna om översiktsplan ansågs täcka alla dessa behov. Det betonades dock att planer för delområden i formell mening ska betraktas som ändringar av den för kommunen gällande översiktsplanen. För att tydliggöra detta och betona behovet av samband och helhet infördes bestämmelser i 4 kap. 8 § om att ett förslag till ändring av översiktsplanen som avser en viss del av kommunen vid utställningen ska redovisa planens verkningar för andra delar av kommunen. Översiktsplaner för delområden har sedermera, i den praktiska tillämpningen och med stöd av Boverkets råd, kommit att kallas fördjupningar av översiktsplanen.

### 6.7.2 Erfarenheter och problem

*Fördjupningar av översiktsplanen är relativt vanliga, men planeringen på kommundelnivå bedrivs ofta i informella former*

Den kommunomfattande översiktsplanen är sällan tillräckligt detaljerad, åtminstone inte i större kommuner med tillväxt, för att ge vägledning för efterföljande beslut och planläggning i exempelvis städer och tätortsområden eller andra områden med starka allmänna intressen och konkurrerande anspråk, såsom kust- och fjällområden. Behovet av ett mer preciserat beslutsunderlag för kommundelar har i flertalet kommuner mötts genom fördjupningar av översiktsplanen för avgränsade områden, exempelvis för vissa kommundelar eller för tätorter. Boverkets kartläggning av översiktsplaneläget 2004 visar att två tredjedelar av landets kommuner sedan den första kommundäckande översiktsplanen har antagit för-

djupningar av översiktsplanen. Närmare hälften av landets 290 kommuner har mellan en och tre fördjupningar och drygt 60 kommuner har fler än fyra fördjupningar, medan ett 80-tal kommuner helt saknar fördjupningar.

Fördjupning av översiktsplanen anses användbar då utvecklingen i avgränsade geografiska områden ska diskuteras, men andra former av översiktligt bedömningsunderlag, t.ex. programstudier eller samlade program för detaljplaneläggningen, används ofta som ett alternativ. Som skäl för detta anges att den reglerade översiktsplaneprocessen är alltför omständlig, medan förfarandet när man tar fram programmen är oreglerat och möjliggör en snabbare hantering. En nackdel med att planeringen sker i informella former är dock att möjligheterna till insyn och inflytande för allmänheten kan begränsas och att planeringens inriktning blir osäker på grund av bristande politisk förankring.

#### *Ökade behov av översiktsplanering på kommunalnivå*

Stadsbyggandet sker i dag sällan på helt oexploaterad mark, utan i stället genom successiva förtätningar och genom omvandling inom redan bebyggda områden, där bostäder och lokaler ges ny användning med nya ägande- och upplåtelseformer. Detaljplaneinstitutet används alltmer i huvudsak för att genomföra enstaka projekt i begränsade områden, vilket innebär komplexa förhållanden i planering och genomförande. De nya förutsättningarna ställer bl.a. krav på att planeringen anlägger en helhetssyn på områdets användning och visar på övergripande samband inom ett större område samt anger ett förhållningssätt till förändringar.

De redovisade erfarenheterna av tillämpningen har lagts till grund för önskemål om att ge tydligt lagstöd för fördjupningar av översiktsplanen, liksom för ett enklare förfarande i arbetet. Vidare efterlyses stöd för förenklingar i efterföljande detaljplaneläggning i de fall grundläggande frågor har behandlats i en fördjupning. Det har i sammanhanget även framförts önskemål att i vissa avseenden med rättsverkan kunna lägga fast grundläggande principer bl.a. för att underlätta och effektivisera efterföljande planering.

*Nya anspråk och intressen behöver hanteras*

PBL:s bestämmelser om översiktsplanering utgår ifrån att översiktsplanering bedrivs som en kontinuerlig process, och att resultatet av denna ska komma till uttryck i en översiktsplan som antas av fullmäktige (prop. 1985/86:1 s. 462). Översiktsplanens övergripande karaktär och den schematiska redovisningen medför normalt att planen kan stå sig över en längre period. Behovet av revideringar beror även av samhällsutvecklingen i stort, där nya anspråk och intressen successivt kan aktualisera frågan om översiktsplanen behöver ses över för att behålla sin funktion som vägledande beslutsunderlag. Exempel på sådana anspråk sedan PBL trädde i kraft är lokalisering av vindkraft, utbyggnad av kommunikationsleder och tekniska försörjningssystem samt golfbanor. Också nya kunskaper eller nya nationella eller lokala mål och intressen, till exempel när det gäller kulturmiljöprogram, miljömål och grönområden, kan motivera en översyn. Sådana anspråk och intressen behöver normalt belysas för kommunen som helhet och således läggas till grund för en omarbetning av översiktsplanen. PBL:s regler för översiktsplanering anses dock för omständliga för att nya anspråk ska tas till utgångspunkt för en översyn. I stället sammanställs och analyseras dessa ofta i andra översiktliga program eller planeringsunderlag. Konsekvensen av detta är att många översiktsplaner saknar ställningstaganden till nya anspråk och intressen och således är inaktuella i dessa delar.

**6.7.3 Överväganden och förslag**

*Det behöver tydligt framgå att översiktsplanen kan ändras genom en fördjupning*

Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll och redovisning bör också fortsättningsvis ge utrymme för att bedriva en översiktlig planering på olika nivåer och med skilda inriktningar och uppgifter. Det är sannolikt att de problem och nya planeringssituationer som har redovisats i hög grad kan hanteras genom att det utvecklas metoder och arbetssätt för att utnyttja de nuvarande planinstrumenten – översiktsplanen och dess fördjupningar, detaljplan och områdesbestämmelser – på ett bättre sätt. Både att arbeta i form av en fördjupning eller i andra översiktliga program kan vara användbara när kommunen behöver ett mer detaljerat bedömningsunder-



lag för efterföljande detaljplaneläggning än den kommunomfattande översiktsplanen. I samband med det kommunala beslutsfattandet kan ett program få lika stor legitimitet som översiktsplanen, åtminstone så länge medborgarinflytandet garanteras. Översiktsplanen har emellertid en lagfäst betydelse som vägledande beslutsunderlag också vid överprövning till skillnad mot olika former av mer informella programdokument. Önskemålen om en snabbare process i en informell översiktlig planering kan innebära att såväl medborgarinflytandet som den politiska förankringen begränsas, vilket kan medföra problem i senare skeden av planerings- och beslutsprocessen.

För att svara mot de nya planeringsförutsättningarna och behoven finns det således skäl att stödja en bättre användning av instrumenten, bland annat genom att tydliggöra att översiktsplanen kan fördjupas. Att översiktsplanen kan fördjupas är emellertid otydligt i lagstiftningen och det finns skäl att på ett tydligare sätt synliggöra att översiktsplanen kan ändras eller kompletteras genom en fördjupning för ett geografiskt avgränsat område. Enligt kommitténs bedömning finns det inte skäl att införa någon ny rättsverkande planform för att lägga fast mark- eller vattenanvändningen på kommundels- eller områdesnivå, utan dessa behov bör tillgodoses genom en enkel detaljplan. En strävan bör vara att ge stöd för en stegvis planeringsprocess genom att tydliga ställningstaganden i översiktsplaneringen ska ge möjligheter till ett snabbare förfarande i detaljplaneläggningen. Kommitténs överväganden om förfarandet för de rättsverkande planinstrumenten behandlas i avsnitt 7.7.3 samt 8.3.7.

*Det behövs ett uttryckligt stöd för att översiktsplanen ska kunna ändras genom ett tillägg för enstaka sakfrågor*

I dagens bestämmelser om översiktsplanering ges inte möjligheter att på ett enkelt sätt ändra översiktsplanen då nya anspråk aktualiseras. Boverket rekommenderar emellertid (Boken om översiktsplan, Del II, s. 50) att nya sektorsanspråk hanteras genom ett "tematiskt tillägg" till översiktsplanen. Det finns uppenbarligen ett behov av att successivt komplettera den kommunomfattande översiktsplanen med ställningstaganden till nya sektorsanspråk, utan att för den skull planen i sin helhet behöver arbetas om. Särskilt om den kommunomfattande översiktsplanen ska kunna fungera som

en långsiktig vision för den fysiska miljön är det angeläget att hitta former för att revidera och komplettera översiktsplanen, utan att för den skull hela översiktsplanen behöver tas upp till förnyad behandling. Kommittén föreslår därför att det ges ett uttryckligt lagstöd för att detta sker genom tillägg för enstaka verksamheter eller intresseområden som hanteras enligt PBL:s regler och i formell mening utgör en ändring av översiktsplanen. Väsentligt i sammanhanget är att konsekvenser av alternativa lokaliseringar belyses i ett kommunövergripande perspektiv, att kommunens ställningstaganden innebär en avvägning mot motstående allmänna intressen samt att relationen till översiktsplanen i sin helhet redovisas. Detta bör uttryckas tydligt i bestämmelserna om översiktsplanens utformning, se nedan.

## 6.8 Översiktsplanens utformning

### Kommitténs bedömning och förslag

Det bör ges stöd för enklare översiktsplaner och ett större utrymme för att översiktsplanen utformas på olika sätt. Kraven på handlingar vid olika skeden av översiktsplaneprocessen nyanseras. Översiktsplanen ska kunna utformas på olika sätt, så länge bakgrunden till samt innebörden och konsekvenserna av kommunens ställningstaganden tydligt framgår. Om planen innebär en ändring av den gällande översiktsplanen ska sambanden med och effekterna för kommunens samlade översiktliga planering redovisas. I den antagna översiktsplanen ska framgå invändningar såväl från länsstyrelsen som från berörda kommuner i frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser.

### 6.8.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om översiktsplanens utformning och handlingar i olika skeden av planeringsprocessen regleras på flera ställen i 4 kap. PBL. Syftet med bestämmelserna om översiktsplanens utformning är främst att underlätta förståelsen om innebörden och att underlätta tillämpningen. Ett grundläggande krav på att översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet ställs i 1 §. Tanken med bestämmelserna om konsekvensbeskrivningar i översiktsplaneringen som infördes år 1996 var att breda conse-

kvansanalyser – som utöver miljökonsekvenser även omfattar sociala och ekonomiska konsekvenser – ska utvecklas stegvis under hela planeringsprocessen. Bestämmelserna syftade dels till att fullmäktige vid sitt ställningstagande får kunskaper om skilda konsekvenser av planen som helhet, dels att utgöra ett led i arbetet med att upprätta särskilda MKB vid efterföljande detaljplaneläggning (prop. 1994/95:230 s. 61).

I 4 kap. 2 och 8 §§ ställs bland annat krav på en särskild planbeskrivning som ska redovisa planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen. Avser förslaget ändring av översiktsplanen för viss del av kommunen, ska ändringens verkan för andra delar av kommunen redovisas.

En särskild miljökonsekvensbeskrivning enligt i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken ska upprättas om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken enligt bestämmelserna i 4 kap. 2 a § PBL som trädde i kraft år 2004. Syftet med bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i vissa fall är att uppfylla direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2001/42/EG).

Det finns även särskilda bestämmelser om samrådsredogörelse efter samrådet och ett särskilt utlåtande efter utställningen. Till den antagna översiktsplanen ska vidare enligt 2 § fogas länsstyrelsens granskningsyttrande och det ska anmärkas i planen om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del. I 13 § finns bestämmelser om vilka handlingar som ska skickas till Boverket, länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs efter antagandet av översiktsplanen.

### 6.8.2 Erfarenheter och problem

#### *Omfattande och delvis otydliga krav på översiktsplanens utformning*

Nuvarande bestämmelser ställer sammantaget både oprecisa och samtidigt omfattande och splittrade krav på handlingarna. Bestämmelserna anses medverka till att översiktsplanen ofta blir ett överlastat redovisningsdokument och att de konkreta ställningstagandena samtidigt blir otydliga för såväl politiker och allmänhet som de myndigheter som ska använda översiktsplanen.

Bestämmelsernas likheter med bestämmelserna om detaljplanens handlingar har ifrågasatts mot bakgrund av översiktsplanens övergripande karaktär. Framförallt gäller detta bestämmelserna om en särskild planbeskrivning. Nuvarande regler om översiktsplanens handlingar innehåller dessutom diffusa gränser mellan underlag, mål och ställningstaganden. De olika delar som ska finnas i planbeskrivningen har exempelvis karaktär av både underlag ("planeringsförutsättningarna" och "planens konsekvenser"), mål ("skälen till planens utformning") samt ställningstaganden ("de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen"). Bestämmelserna anses kunna medverka till att det blir otydligt för såväl kommunfullmäktige som kommunmedborgare och beslutsmyndigheter vad fullmäktige faktiskt tar ställning till.

### 6.8.3 Överväganden och förslag

*Bestämmelser om översiktsplanens utformning bör förtydligas och nyanseras*

För att översiktsplanen ska kunna användas i det dagliga beslutsfattandet och förstås av allmänheten är det viktigt att den är enkel, begriplig och överskådlig. Det finns därför skäl att ange tydliga, men nyanserade krav på översiktsplanens utformning, som ger kommunen möjlighet att utforma översiktsplanen på ett enklare sätt och att anpassa omfattningen i förhållande till olika förutsättningar och behov samt den inriktning som kommunen väljer. Bestämmelserna föreslås därför ställa begränsade krav på särskilda handlingar, och i stället huvudsakligen betona att det ska gå att utläsa vilka ställningstaganden som görs i översiktsplanen. Bestämmelserna som rör översiktsplanens utformning och handlingar föreslås för tydlighets skull vidare placeras samlade i en paragraf.

*Bestämmelserna om en särskild planbeskrivning bör tas bort*

Motivet för bestämmelserna om en särskild planbeskrivning var bland annat att öka förståelsen för skälen till planens utformning och att göra planen begripligare i dess uppgift att ge upplysningar och vägledning (prop. 1985/86:1 sid. 134). Erfarenhetsmässigt är det dock i praktiken svårt att skilja på själva översiktsplanen och dess beskrivande delar. För att översiktsplanen ska kunna förstås

och tillämpas behöver olika ställningstaganden och rekommendationer i regel byggas under med mer eller mindre utförliga beskrivningar av planeringsförutsättningarna, värden och egenskaper i olika delområden, skälen till kommunens ställningstaganden etc. Detta bekräftas av det faktum att få kommuner upprättar en särskild planbeskrivning, utan översiktsplanen innehåller normalt omväxlande såväl beskrivande delar som konkreta ställningstaganden. Det är därför inte motiverat att behålla kravet på en särskild planbeskrivning, utan nuvarande bestämmelser om att översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet bedöms tillräckliga. För att ändå tydliggöra behovet av en redovisning av planeringsförutsättningarna föreslås att även *bakgrunden* till kommunens ställningstaganden tydligt ska kunna utläsas. Vidare kan framhållas att den funktion som dagens bestämmelser om planbeskrivning syftar till även tillgodoses genom förslaget till bestämmelser i 4 kap. 1 § om att överordnade mål och intressen ska redovisas.

Det bör betonas att bestämmelserna syftar till att också fortsättningsvis ge stöd för att översiktsplaneringen utnyttjas för att redovisa och analysera de samlade konsekvenserna av skilda utvecklingsalternativ eller förslag inom ramen för ett helhetsperspektiv. Erfarenheterna av konsekvensbeskrivningar i översiktsplaneringen visar att konsekvensbeskrivningarna redovisas på olika sätt och fyller olika funktioner i översiktsplaneringen. Dessa erfarenheter talar för att kommunen som hittills bör kunna välja inriktning och omfattning på konsekvensbeskrivningen i varje särskilt fall. I sammanhanget bör erinras om att det av bestämmelserna i 4 kap. 2 a § följer att – i de fall en särskild miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 11 § miljöbalken ska upprättas – ska denna utgöra en särskild handling eller en tydlig del av översiktsplanens handlingar under hela planeringsprocessen och även efter antagandet.

*Sambanden mellan den kommunomfattande översiktsplanen och geografiska fördjupningar eller tillägg för verksamheter och intresseområden bör redovisas*

Syftet med kommitténs förslag i det föregående avsnittet är att underlätta ändringar av översiktsplanen genom fördjupningar för ett geografiskt område eller tillägg för en verksamhet eller intresseområde. För att säkerställa att sådana ändringar ska ses i relation till

kommunens samlade översiktliga planering föreslås ett uttryckligt krav på att ändringar av den kommunomfattande översiktsplanen ska redovisa innebörd och verkningar för planen som helhet. Bestämmelserna bör kunna tas till utgångspunkt för olika typer av redovisningar av sambanden. I enklaste fall, till exempel vid en fördjupning som innebär mer preciserade ställningstagande som stämmer överens med den kommunomfattande planen, kan detta ske genom en kortfattad beskrivning av planens syfte och bakgrund. I andra fall, till exempel då ett tillägg innebär en faktisk ändring av tidigare ställningstaganden, ställs krav på mer omfattande analyser och klargöranden för att ändringens innebörd ska kunna förstås.

*Invändningar från länsstyrelsen och en annan kommun bör framgå av översiktsplanen*

I likhet med dagens bestämmelser bör det av den antagna översiktsplanen framgå om länsstyrelsen har haft invändningar i sådana sakfrågor som länsstyrelsen enligt bestämmelserna i 12 kap. PBL särskilt ska bevaka. Vidare ska i likhet med vad som gäller i dag länsstyrelsens granskningsyttrande fogas till översiktsplanen. En redovisning av länsstyrelsens kvarstående invändningar inför antagandet innebär att kommunfullmäktige och de myndigheter som använder planen får klart för sig var det råder delade meningar och därmed underlag för sitt handlande (prop. 1985/86:1 s. 535–536).

Som en följd av kommitténs överväganden om en tydligare ansvarsfördelning mellan kommunen och staten när det gäller mellankommunal samordning föreslås att även invändningar från andra kommuner ska anmärkas i planen. För att inte tynga redovisningen bör det i lagtexten preciseras att enbart sådana invändningar som rör frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser behöver framgå. Det skulle i och för sig kunna övervägas att även införa regler om att yttranden från andra kommuner ska fogas till översiktsplanen. En sådan bestämmelse skulle dock kunna innebära omfattande bilagor till översiktsplanen. Det centrala är att det av översiktsplanen framgår i vilka delar det finns invändningar från andra kommuner.

## 6.9 Samråd i översiktsplaneringen

### Kommitténs bedömning och förslag

Det bör ges stöd för en stegvis samrådsprocess, där kommunen ges ett större utrymme att avgöra när och hur samrådet ska bedrivas. Samrådet ska syfta till att diskutera målen och planeringsförutsättningarna, att utveckla planeringsunderlaget samt att ge möjlighet till insyn och påverkan på förslag till ställningstaganden om den fysiska miljön. Berörda kommuner ska ges tillfälle att samverka kring underlag och förslag som rör frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser.

### 6.9.1 Gällande bestämmelser

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, ska kommunen enligt bestämmelserna i 4 kap. 3 § PBL samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget ska beredas tillfälle till samråd. Syftet med samrådet är enligt 4 § att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd och konsekvenser redovisas. Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts ska redovisas i en samrådsredogörelse.

De relativt utförliga kraven på samråd i nuvarande bestämmelser motiveras av önskemål att garantera insyn och inflytande för medborgare, länsstyrelsen, grannkommuner och berörda organ (prop. 1984/85:1 s. 135). Att samråd alltid ska ske med de myndigheter och organ som har en ansvarsställning i planprocessen, nämligen länsstyrelsen, regionplaneorgan samt angränsande kommuner betonas (prop. 1985/86:1 s. 136). Därutöver syftar bestämmelserna till att säkerställa att även andra – till exempel intresseorganisationer, lokala miljögrupper samt markägare – som kan ha ett väsentligt intresse av planförslaget ska beredas tillfälle till samråd. Med uttrycket "beredas tillfälle till" markeras att kommunen inte ska behöva ha någon uppsökande verksamhet för att nå andra intressenter, och till exempel inte behöva gå ut till var och en med information (s. 537). Bestämmelserna om samråd ändrades år 1996, dels i syfte att förtydliga att även sammanslutningar och enskilda i övrigt

som har ett väsentligt intresse av förslaget ska beredas tillfälle till samråd, dels att tydliggöra samrådets syfte att få insyn i planarbetet och att påverka planens utformning.

### 6.9.2 Erfarenheter och problem

Vid PBL-kommitténs möten och seminarier har det samstämmigt betonats att styrkan i översiktsplaneringen ligger i den breda och öppna processen, och att denna är en förutsättning för en bra översiktsplan. Samtidigt anses att kraven på samråd och utställning medför omfattande arbetsinsatser, som inte alltid motsvarar nyttan och som sammantaget innebär att planeringsprocessen riskerar att bli utdragen och omständlig. En konsekvens är att omvärldsanalys och planeringsförutsättningar hinner bli föråldrade och att den slutligt antagna översiktsplanen därmed riskerar att bli inaktuell. De omfattande processkraven anses vara en bidragande orsak till att översiktsplaneringen många gånger bedrivs i oreglerade former vid sidan av PBL.

#### *Två offentliga skeden i översiktsplaneringen ifrågasätts*

Nuvarande bestämmelser innebär att kommunen måste genomföra två offentliga skeden i översiktsplaneringen, dels vid samrådet, dels vid utställningen inför fullmäktiges antagande. En generell reflektion är att reglerna för samråd och utställning av översiktsplanen har stora likheter med de bestämmelser som gäller för de rättsverkande planinstrumenten, vilket kan ifrågasättas med tanke på att översiktsplanen har en vägledande funktion. Bestämmelserna ställer exempelvis preciserade krav på såväl det underlag som ska ligga till grund för både samråd och utställning som hur synpunkter och förslag ska ställas samman och redovisas.

#### *Samrådet bedrivs på olika sätt*

Arbetet med att ta fram och analysera underlag och att omsätta de övergripande förutsättningarna till ett sammanvägt förslag kräver i regel både tid och omfattande resurser. Innan förslaget till översiktsplan skickas ut för samråd blir det i regel föremål för en politisk förankring i ansvarigt politiskt organ. Detta kan innebära att de



faktiska möjligheterna att påverka beslutsunderlaget och planens utformning är mer begränsade än om samrådet sker mer förutsättningslöst i tidigare skeden. I praktiken inleder dock många kommuner sin kommunomfattande översiktsplanering med att ta fram ett program, som ibland blir föremål för samråd med såväl medborgare och intresseorganisationer som länsstyrelsen och andra berörda myndigheter. I programmet diskuteras ofta de viktigaste strategiska frågeställningarna, bland annat när det gäller mål, planeringsförutsättningar, regionala aspekter och frågeställningar, omvärldsförändringar etc. Det förekommer också att alternativa utvecklingsstrategier eller scenarier tas till utgångspunkt för samrådet.

#### *Det anses svårt att väcka medborgarnas intresse*

Kommunerna bedriver i dag samrådet med medborgare, myndigheter och berörda organ på flera olika sätt. När det gäller myndigheter sker normalt någon form av skriftlig remiss, men även direktkontakter och möten förekommer. Erfarenheterna visar att det är svårt att väcka intresse för och engagera medborgare i de förhållandevis abstrakta och långsiktiga frågorna i den översiktliga planeringen på kommunomfattande nivå. Detta gäller särskilt i kommuner med större städer, medan det i många små kommuner finns en potential i närheten mellan förtroendevalda, föreningar och lokala boendegrupper.

Den vanligaste formen för samrådet med medborgarna har enligt Kommunförbundets rapport – åtminstone under arbetet med den första översiktsplanen – varit att inbjuda till öppna samrådsmöten om ett förslag till översiktsplan (70 procent av kommunerna). Mötena förläggs ofta lokalt, dvs. i olika kommundelar. Det finns emellertid tydliga tendenser till att samrådet med medborgare sker i nya former, framförallt i arbetet med den andra översiktsplanen. Allt fler kommuner – nästan var fjärde kommun – utnyttjar Internet för att kommunicera förslaget såväl vid samrådet som vid utställningen. Riktade insatser för att involvera olika befolkningsgrupper har blivit allt vanligare, till exempel genom att låta barn och ungdomar ge synpunkter via skolorna. Samtidigt har det även påtalats att det finns en risk att resurstarka grupper och invånare, som inte sällan företräder särintressen, ges större möjligheter att påverka på bekostnad av svaga befolkningsgrupper. Här betonas

det politiska ansvaret att svara för medborgarnas allmänna intressen.

### 6.9.3 Överväganden och förslag

Mot bakgrund av erfarenheterna och önskemålen om en snabbare beslutsprocess kan det ifrågasättas om det finns skäl att fortsättningsvis ställa generella krav på två offentliga skeden i översiktsplaneringen. Också det faktum att översiktsplanen inte har rättsverkan gentemot enskilda talar för att processen totalt sett bör kunna förenklas och förkortas. En huvudlinje i kommitténs förslag är att förstärka, men samtidigt förenkla, samrådet och att tydliggöra samrådets syfte att komma fram till ett väl underbyggt planförslag. Ett motsatt förhållningssätt, som i stället skulle innebära att utställningen slopas, har också diskuterats. Det är dock mindre lämpligt att helt slopa kravet på utställning. Utställningen fyller en viktig funktion genom att olika intressenter ges en möjlighet att lämna synpunkter på det förslag som avses föras vidare till fullmäktige för antagande. Det är framförallt viktigt att länsstyrelsen ges tillfälle att i ett sent skede lämna ett sammanvägt granskningsyttrande för statens räkning. Däremot finns det skäl att diskutera möjligheterna att i vissa fall medge ett enklare förfarande vid utställningen. Kommitténs förslag när det gäller utställningen redovisas i nästa avsnitt.

Samrådet med medborgare, berörda intressenter och myndigheter kan anses vara en förutsättning för att översiktsplanen ska få en legitimitet och vara användbar i beslutsfattandet. Inte minst om översiktsplanen ska kunna läggas till grund för förenklingar i efterföljande detaljplaneläggning är det angeläget att översiktsplaneringen tillgodoser behoven av förankring och inflytande. PBL bör därför också fortsättningsvis ställa krav på samråd. Erfarenheterna av hur samrådet bedrivs i praktiken samt önskemålen om förenklingar har dock tagits till utgångspunkt för kommitténs förslag till förändringar för att både tydliggöra samrådets syfte och snabba upp processen.

*Bestämmelserna bör ge ett större utrymme för när och hur samrådet bedrivs*

Tidiga diskussioner om översiktsplaneringens syfte och inriktning kan – inte minst på den kommunomfattande nivån – stimulera till en bred diskussion om strategiska framtidsfrågor och ge bättre möjligheter att förbättra kunskapsunderlaget. Nuvarande bestämmelser förutsätter dock att samrådet sker med utgångspunkt från ett konkret planförslag.

Det finns enligt kommittén inte anledning att behålla nuvarande regler om att samråd ska ske kring ett konkret planförslag. Lagstiftningen bör i stället säkerställa att det ges möjlighet till en offentlig debatt i tidiga skeden av översiktsplaneringen på sätt som kommunen finner lämpligt i förhållande till planeringsförutsättningarna och planens syfte. Lagstiftningen bör ge stöd för skilda arbetsätt i samrådet och inte entydigt lägga fast när eller på vilket underlag samrådet med kommunmedborgare m.fl. ska ske.

Det finns heller inga skäl att ställa krav på att resultatet av samrådet ska ställas samman i en samrådsredogörelse. Det får förutsättas att kommunen på lämpligt sätt ställer samman resultatet och beaktar synpunkterna i det fortsatta arbetet.

*Bestämmelserna bör betona behovet av samråd med såväl myndigheter som medborgare*

Mot bakgrund av erfarenheterna och önskemålet att öppna för att samrådet ska kunna bedrivas på olika sätt är det inte längre motiverat att behålla den nuvarande lydelsen som anger vilka som kommunen ska samråda med respektive vilka som ska beredas tillfälle till samråd. Av bestämmelserna bör tydligt framgå att samrådet alltid ska omfatta länsstyrelsen och regionplaneorgan samt kommuner, vilka samtliga har uttryckliga uppgifter enligt PBL. I detta sammanhang bör poängteras länsstyrelsens ansvar enligt 10 § plan- och byggförordningen att hålla statliga myndigheter underrättade om planarbetet och myndigheternas skyldighet att förmedla sina synpunkter till länsstyrelsen. Detta innebär att länsstyrelsen normalt förmedlar samrådshandlingarna till berörda myndigheter samt även hämtar in synpunkter från dessa.

Utöver samråden med dessa parter bör det även framgå att medborgare samt berörda myndigheter, organ och sammanslutningar

som har ett väsentligt intresse av översiktsplaneringen ska ges möjlighet att delta i samrådet. Bland de organ som har ett väsentligt intresse av översiktsplaneringen bör särskilt nämnas de självstyrelseorgan samt kommunala samverkansorgan med särskilt ansvar för arbetet med regional utveckling. Också huvudmän för kollektivtrafiken, företag som svarar för energi- och vattenförsörjning samt avfallshantering är exempel på sådana organ som kan anses ha väsentliga intressen att medverka i översiktsplaneringen. Med sammanlutningar avses såväl bransch- och intresseorganisationer som lokala föreningar och grupper.

#### *Syftet med samrådet bör göras tydligare*

För att ge stöd för ett stegvist samrådsförfarande bör även bestämmelserna om syftet med samrådet ändras. Av bestämmelserna bör framgå att samrådet syftar till att diskutera målen och planeringsförutsättningarna, att utveckla planeringsunderlaget samt att ge möjlighet till insyn och påverkan på förslag till ställningstaganden om kommunens fysiska utveckling.

#### *Kommunen bör samverka med berörda kommuner i frågor av gemensamt intresse*

Utöver det generella kravet på samråd med kommuner som berörs bör bestämmelserna även säkerställa att det sker en reell mellankommunal samverkan i tidiga skeden av översiktsplaneringen kring underlag och förslag som rör frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser. Förslaget, som utvecklas närmare i avsnitt 5.11.2, syftar till att det ska ses som en självklar del av planeringsprocessen att diskutera övergripande och gemensamma frågor i samverkan mellan berörda kommuner. Syftet är att stimulera till ett ömsesidigt utbyte som kan avse en grupp kommuner eller en del av regionen och inte bara grannkommuner.

#### *Bestämmelserna om samråd bör samlas i en paragraf*

Med ovanstående förutsättningar bör man – såsom det ursprungligen föreslogs i Plan- och byggutredningens delbetänkande Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36 s. 298 f.) och i likhet med be-

stämmelserna om detaljplaneläggning – samla bestämmelserna som rör samrådet i en paragraf. Syftet med förslaget till bestämmelser i 3 § är sammanfattningsvis att ge stöd för att samrådet kan ske såväl i ett tidigt programskede genom diskussioner om mål och förutsättningar som kring ett mer utvecklat planförslag.

## 6.10 Utställning av förslag till översiktsplan

### Kommitténs bedömning och förslag

Det bör medges vissa förenklingar av förfarandet vid utställningen utan att syftet med utställningen begränsas. Utställningstiden ska kunna förkortas vid ändring av översiktsplanen genom geografiska fördjupningar och tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden. Utställningen ska i vissa fall kunna ersättas med en underrättelse till berörda i syfte att förenkla processen vid löpande revideringar som fullföljer den kommunomfattande översiktsplanens inriktning.

### 6.10.1 Gällande bestämmelser

Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas ska kommunen enligt 4 kap. 6 § PBL ställa ut planförslaget under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra detta skriftligen under utställningstiden. I 8 § finns bestämmelser om vilka handlingar som ska ställas ut. Enligt 7 § ska kungörelse om utställningen av planförslaget anslås minst en vecka före utställningstidens på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Ett exemplar av förslaget med planbeskrivning och samrådsredogörelse ska, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen samt till regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget.

### 6.10.2 Erfarenheter och problem

Som redovisats ovan har kraven på både samråd och utställning av översiktsplanen ifrågasatts. Värdet och betydelsen av bestämmelserna om en särskild utställning har även kritiserats. Det framhålls att arbetet både inför och efter utställningstiden kräver tid och resurser, utan att planens innehåll utvecklas nämnvärt. Utställningen

förutsätter exempelvis en inomkommunal process, där synpunkterna från samrådet ska läggas till grund för överväganden och beslut om omarbetning. Också efter utställningen och inför kommunfullmäktiges antagande ska yttranden sammanställas i ett utlåtande och planförslaget eventuellt revideras. Om revideringarna innebär väsentliga ändringar ska planförslaget ställas ut på nytt. Kraven på både samråd och utställning har från kommunalt håll framhållits som ett av skälen till att man väljer att ta fram program för större sammanhängande områden i stället för att bedriva översiktsplaneringen enligt PBL:s regler. Vidare har det framförts önskemål om en kortare utställningstid.

### 6.10.3 Överväganden och förslag

Av skäl som redovisats i det föregående avsnittet bör bestämmelserna om utställning av planförslaget behållas, men samtidigt förenklas. Utställningen fyller en viktig funktion som en sista avstämning inför antagandet och innebär att fullmäktige får ett fullständigt underlag för sitt beslut. Förslaget att kommunen friare ska kunna avgöra på vilket underlag samrådet ska bedrivas markerar ytterligare detta behov, där utställningen utgör sista ledet i dialogen med myndigheter, allmänheten och berörda intressenter. Framförallt innebär utställningen att invändningar i sådana frågeställningar som länsstyrelsen för statens räkning särskilt ska bevaka blir kända genom länsstyrelsens granskningsyttrande. Det är också viktigt att invändningar från andra kommuner synliggörs vid utställningen inför fullmäktiges antagande, som ett led i förslaget om översiktsplaneringen ska bli föremål för en regional dialog om frågor av mellankommunalt och regionalt intresse. Nuvarande bestämmelser om utställningen är dock i likhet med bestämmelserna om samrådet relativt detaljerade och ställer i vissa avseenden långtgående krav på både förfarandet och handlingarna. Syftet med kommitténs förslag är att medge vissa förenklingar vid utställningen, utan att syftet med utställningen begränsas.

*Tiden för utställning bör förkortas när det gäller fördjupningar och tillägg*

Minimitiden för utställningen bör enligt kommitténs mening också fortsättningsvis vara två månader. Både för berörda myndigheter och enskilda är det angeläget att det ges tillräcklig tid för att kunna bedöma innebörden av ett förslag till en kommuntäckande översiktsplan. Inte minst länsstyrelsens uppgift att samordna statens intressen förutsätter att det ges en rimlig tid för granskningsyttrandet. De faktiska effekterna av en förkortad utställningstid skulle möjligen också kunna ifrågasättas, åtminstone i de fall utställningen avser förslag till en ny eller omarbetad kommunomfattande översiktsplan, där den totala tidsåtgången sträcker sig över flera år.

Däremot finns det skäl att föreslå en kortare utställningstid när en översiktsplan ändras genom en fördjupning för ett geografiskt område eller ett tillägg för verksamheter och intressen. I dessa fall är planprocessen totalt sett ofta kortare, varför en kortare utställningstid sannolikt innebär en önskvärd effektivisering av arbetet. Kommittén föreslår därför att utställningen ska kunna förkortas till en månad då översiktsplanen ändras.

*Utställningen bör kunna ersättas med underrättelse till berörda i vissa fall*

Det kan vidare ifrågasättas om det är befogat att alltid ställa krav på en särskild utställning vid ändringar av översiktsplanen. Som ett led i strävanden att ge stöd för fortlöpande revideringar av översiktsplanen är det motiverat att i vissa fall införa möjligheter till ett enklare förfarande genom att hoppa över utställningen då översiktsplanen ändras. En förutsättning bör vara att ändringen i sina huvuddrag stämmer överens med de övergripande ställningstagandena i den kommunomfattande översiktsplanen. Utställningen föreslås i dessa fall kunna ersättas av underrättelse till länsstyrelsen och berörda intressenter med möjlighet för dessa att lämna skriftliga synpunkter under tre veckor.

Då översiktsplanen revideras till följd av helt nya anspråk eller intressen som inte har behandlats tidigare eller berör hela kommunen bör det dock inte ges möjlighet att hoppa över utställningen. Krav på särskild utställning ska således ställas om det är fråga om

en total omarbetning eller väsentlig ändring av den kommunomfattande översiktsplanen.

#### *Reglerna om när kungörelse ska ske bör justeras*

Kommittén föreslår vidare en redaktionell ändring av bestämmelserna i 4 kap. 7 §. Förslaget, som har framförts vid PBL-kommitténs seminarier, innebär ett slopande av kravet på att kungörelse om utställning ska ske minst en vecka före utställning. Detta krav anses leda till att både medborgare och berörda intressenter förväntar sig att utställningen börjar samtidigt som kungörelsen sker. Av bestämmelserna bör i stället framgå att kungörelse ska ske före utställningstidens början.

#### *Bestämmelserna om handlingar vid utställningen förenklas*

Ett av de övergripande syftena med kommitténs förslag när det gäller översiktsplanering är att kommunen ska ges större utrymme att anpassa översiktsplanens innehåll och utformning efter behov, förutsättningar och planens syfte. I konsekvens med detta bör även nuvarande bestämmelser i 4 kap. 8 § om handlingar vid utställningen förenklas. Utställningsförslaget ska ju i hög grad överensstämma med det förslag som förs till fullmäktige för antagande. Det finns inga skäl att i lagstiftningen ställa krav på att gällande översiktsplan ska redovisas vid utställningen. Av förslaget till nya bestämmelser i 4 kap. 2 § om översiktsplanens utformning framgår att – om den antagna översiktsplanen innebär en ändring av översiktsplanen – ska innebörden och effekterna för helheten redovisas. Det får vidare anses självklart att kommunen därutöver ställer ut sådant underlag av betydelse som inte redovisas i planförslaget. Det finns därför inte skäl att ställa särskilda krav på kompletterande handlingar utöver den miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken som enligt 4 kap. 2 a § ska följa planförslaget om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och om den upprättats som särskild handling.



## 6.11 Antagande av översiktsplanen

### Kommitténs bedömning och förslag

Översiktsplanen ska också fortsättningsvis antas av fullmäktige med hänsyn till planens karaktär av långsiktigt handlingsprogram och funktionen som beslutsunderlag vid efterföljande planläggning och beslut. Av utställningsutlåtandet bör även framgå hur samrådet har bedrivits. Om ändringar efter utställningen berör en begränsad krets av enskilda och andra intressenter ska en ny utställning kunna ersättas med en underrättelse till dessa.

#### 6.11.1 Gällande bestämmelser

Efter utställningstiden ska kommunen enligt 4 kap. 10 § PBL sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet. Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, ska ny utställning ske. Översiktsplanen ska enligt 11 § antas av kommunfullmäktige. Enligt 13 § ska – när kommunens beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft – planen, planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, granskningsyttrandet, utlåtandet enligt 10 § och ett protokollsutdrag med beslutet utan dröjsmål sändas till Boverket, länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs.

I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 135) ansågs att det var självklart att översiktsplanen ska antas av fullmäktige och att någon möjlighet till delegation inte borde finnas. Det framhålls dock (s. 547) att detta inte utesluter att kommunstyrelsen har ansvaret för planeringen eller att byggnadsnämnden i vissa fall ges uppdraget att svara för det tekniska planarbetet.

#### 6.11.2 Överväganden och förslag

*Nuvarande bestämmelser om utlåtande efter utställningen bör behållas men innehållet utvidgas*

Som framhållits tidigare fyller utställningen en viktig funktion inför antagandet av översiktsplanen. Det är angeläget att fullmäktige vid beslutstillfället har klart för sig vilka invändningar och synpunkter som har förts fram när det gäller planförslaget. Detta

framgår på ett tydligt sätt av de gällande bestämmelserna, som således bör behållas. Som en konsekvens av förslaget att förenkla samrådet och slopa kravet på en särskild samrådsredogörelse bör utställningsutlåtandet emellertid även redogöra för hur samrådet har bedrivits och hur inkomna synpunkter har beaktats. Kommittén föreslår att detta uttrycks i bestämmelserna i 4 kap. 10 §. Därmed tydliggörs att utställningen utgör en slutpunkt för den offentliga dialogen om översiktsplaneringen.

*Ändringar efter utställningen ska i vissa fall kunna hanteras på ett enklare sätt*

Dagens bestämmelser förutsätter att ny utställning måste ske om förslaget till översiktsplan ändras väsentligt. Det kan ifrågasättas om väsentliga ändringar alltid måste leda till ett nytt utställningsförfarande med kungörelse etc. Ändringar efter utställningen kan exempelvis ibland göras för att tillgodose lokala önskemål eller frågeställningar som berör enbart en avgränsad krets av sakägare. I dessa fall bör en förnyad utställning kunna ersättas med ett underrettsförfarande med möjligheter för de berörda att yttra sig inom tre veckor. Bestämmelserna bör ändras för att möjliggöra en sådan ordning.

*Översiktsplanen bör också fortsättningsvis antas av fullmäktige*

Enligt nuvarande bestämmelser ska översiktsplanen antas av kommunfullmäktige. Denna princip bör också fortsättningsvis vara grundläggande när det gäller beslut om antagande eller omarbeting av översiktsplanen. Den inriktning mot strategiska och långsiktiga visioner som många kommuner har valt i arbetet med den kommunomfattande översiktsplaneringen och som föreslås ges ett uttryckligt stöd i PBL:s bestämmelser understryker vikten av att det politiska ställningstagandet sker i kommunens högsta beslutande organ. Det är vidare angeläget att de ställningstaganden som förutsätts vara vägledande såväl vid kommunens egna beslut som vid andra myndigheters ställningstaganden är tydligt politiskt förankrade för att kunna tillmätas betydelse.

## 6.12 Prövning av översiktsplanens aktualitet

### Kommitténs bedömning och förslag

Syftet med prövningen av översiktsplanens aktualitet behöver tydliggöras. Ställningstagandet ska kunna ge utgångspunkter för en eventuell omarbetning av översiktsplanen. Ställningstagandet ska grundas på en samlad värdering av om översiktsplanen ger vägledning för beslut med hänsyn till de förutsättningar och anspråk som kan förutses. En aktuell översiktsplan eller ett tydligt ställningstagande till att översiktsplanen är aktuell ska utgöra en förutsättning för efterföljande förenklingar i detaljplaneläggningsen. Före fullmäktiges beslut ska förutom redogörelse från länsstyrelsen även andra berörda kommuner ges tillfälle att lämna synpunkter i sådana frågor som har mellankommunal betydelse eller som har påverkan utanför kommungränsen.

### 6.12.1 Gällande bestämmelser

Varje kommun ska enligt 1 kap. 3 § PBL ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Kommunfullmäktige ska enligt 4 kap. 14 § minst en gång per mandatperiod ta ställning till planens aktualitet. Före beslutet ska länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen.

Det generella kravet på en aktuell översiktsplan är enligt 1 kap. 3 § grundläggande i PBL. Det betonades redan i PBL-propositionen (prop. 1985/86:1 s. 462) att kommunen själv avgör om översiktsplanen är aktuell och att detta bör ligga i kommunens eget intresse. En uppfattning som uttrycktes i förarbetena var att kommunfullmäktige minst varannan mandatperiod – dvs. vid PBL:s ikraftträdande vart sjätte år, men i dag vart åttonde år – tar upp översiktsplanen till en helhetsbedömning. Bestämmelserna om aktualitetsprövningen, som infördes år 1996 syftade bland annat till att ge möjlighet till en samlad politisk diskussion om översiktsplanen (prop. 1994/95:230 s. 66–67). Det ansågs angeläget att kommuninvånare, intresseorganisationer m.fl. får klarlagt om översiktsplanen fortfarande är ett uttryck för de övergripande politiska målen i kommunen, liksom att enskilda intressenter får veta om

planen speglar den aktuella politiska inställningen till bebyggelseutvecklingen. Vidare betonades att det var angeläget att underlag och anspråk från statliga myndigheter regelbundet blir föremål för politiska överväganden i kommunen.

### 6.12.2 Erfarenheter och problem

Under utredningen har det ibland framförts att bestämmelserna om ställningstagande till översiktsplanens aktualitet är oklara och ansetts att prövningen inte fyller sin funktion. Samtidigt är uppslutningen kring behovet av en löpande översiktlig planering stor. Kritiken har bland annat lagts till grund för förslag att tydliggöra syftet med prövningen. Boverkets löpande kartläggning av översiktsplaner och Svenska Kommunförbundets enkät till kommunerna bekräftar emellertid inte helt dessa invändningar. Med stöd av dessa kartläggningar kan följande erfarenheter redovisas:

- *Majoriteten av kommunerna har någon gång tagit ställning till översiktsplanens aktualitet*  
Enligt resultaten av Kommunförbundets enkät i början av år 2004, som besvarades av 223 av landets 290 kommuner, hade närmare 60 procent av kommunerna tagit ställning till aktualiteten under föregående eller innevarande mandatperiod. Boverkets kartläggning, baserad på uppgifter från länsstyrelserna i juni samma år, anger siffran till knappt 40 procent hittills under denna mandatperiod (2003–2006)<sup>3</sup>.
- *Fullmäktiges ställningstagande har i tre av fyra kommuner inneburit en startpunkt för en omarbetning*  
Ett ställningstagande till aktualiteten avser enbart i vilken utsträckning översiktsplanens intentioner fortfarande är aktuella med hänsyn till nya förutsättningar m.m. Innehållet i planen ändras således inte i något avseende. Däremot kan prövningen – i de fall planen anses vara inaktuell – innebära en möjlighet till beslut om att inleda en omarbetning av planen. Prövningen i närmare 75 procent av de drygt 120 kommuner som i svaren på Kommunförbundets enkät angett att de har prövat översiktsplanens aktualitet innebar samtidigt ett beslut att inleda en omarbetning av översiktsplanen.

<sup>3</sup> Uppgifterna bör enligt Boverket tolkas med viss försiktighet, eftersom några länsstyrelser kan ha noterat ställningstaganden också från den förra mandatperioden.

- *Kommuner där en andra översiktsplan har antagits eller där arbetet pågår har i regel inte tagit ställning till översiktsplanens aktualitet*  
Ett huvudsakligt skäl som uppges av 40 av de kommuner som inte hade tagit ställning till översiktsplanens aktualitet är att man har påbörjat ett arbete med en helt ny översiktsplan. Av Boverkets sammanställning framgår att endast ett fåtal (36) kommuner varken hade tagit ställning till översiktsplanens aktualitet eller påbörjat en omarbetning.
- *Fördjupningar av översiktsplanen kan vara ett sätt att hålla planen aktuell*  
Av flera skäl har många kommuner i stället för att inleda ett översynsarbete upprättat och antagit fördjupningar av den första översiktsplanen. I 23 av de 36 kommuner som inte har tagit ställning till aktualiteten och heller inte påbörjat en total översyn har översiktsplanen ändrats genom fördjupningar – varav många har två eller flera fördjupningar.
- *Ett begränsat antal små kommuner har inte tagit ställning till översiktsplanens aktualitet och heller inte inlett ett översiktsplanearbete*  
En analys av Boverkets material visar att endast ett tiotal kommuner i landet varken har prövat översiktsplanens aktualitet eller genomfört och påbörjat en översyn eller en ändring genom fördjupningar. Dessa kommuner är genomgående befolkningsmässigt mycket små (mellan 2 600 och 14 000 invånare) med vikande eller stagnerande befolkningsutveckling i inlandet. Mot bakgrund av de diskussioner som bland annat har förts vid möten med företrädare för de små kommunerna kan man förmoda att det svaga förändringstrycket och kommunernas resurssituation har stor betydelse för bristen på översiktsplanering och även för ställningstagandet till översiktsplanens aktualitet.

### 6.12.3 Överväganden och förslag

*Syftet och innebörden med aktualitetsprövningen bör tydliggöras i lagtexten*

Att vissa kommuner inte har tillämpat bestämmelserna om aktualitetsprövning ger inte underlag för en generell slutsats att lagstiftningen brister eller att det finns ett ointresse för översiktsplaneringen. Sammanfattningsvis visar erfarenheterna att det finns många skäl till varför kommunerna inte tillämpat bestämmelserna om prövning av översiktsplanens aktualitet. I de flesta fall tycks orsaken vara att kommunen relativt nyligen har antagit en ny översiktsplan eller att ett mer omfattande revideringsarbete pågår. Det är dock troligt att det också saknas en kunskap om det grundläggande syftet med reglerna om aktualitetsprövning – att ge stöd för återkommande politiska helhetsbedömningar. Detta bekräftas delvis av Kommunförbundet som i den ovan nämnda skriften konstaterar att aktualitetsprövningen utgör en möjlighet till en politisk diskussion om strategiska frågor, men att den för många kommuner uppfattas som en formell detalj som ibland prioriteras bort. Också vid kommitténs möten och seminarier har värdet av en återkommande politisk avstämning i översiktsplanering betonats, samtidigt som några har efterlyst att syftet med prövningen ska klargöras. Dessa erfarenheter och synpunkter bör enligt kommitténs mening tas till utgångspunkt för en ändring av bestämmelserna i syfte att tydliggöra att prövningen ska mynna ut i ett tydligt ställningstagande till om den gällande översiktsplanen och dess olika delar sammantaget speglar kommunens aktuella syn på utvecklingen eller om översiktsplanen behöver ses över.

Om planen inte anses aktuell är det naturligt att prövningen också leder till att fullmäktige ger konkreta riktlinjer eller utgångspunkter för den översyn som behövs. I detta fall kan fullmäktiges beslut således utgöra en naturlig startpunkt för översynen och vid behov utgöra ett program för planeringen. Erfarenheterna visar att så har också skett i flera kommuner. Ett sådant förfarande ger möjligheter till att översiktsplanen ses som ett politiskt dokument som återkommande prövas av fullmäktige.

Det får anses självklart att något ställningstagande till aktualiteten inte behövs om en ny översiktsplan har antagits under mandatiden eller om arbetet med en omarbetning har inletts med sikte på

antagande under aktuell mandatperiod. Det behövs således inga särskilda regler om detta.

*Ställningstagande bör grundas på en samlad värdering av den gällande översiktsplanen*

Det har också framförts att det är oklart på vilket underlag fullmäktiges ställningstagande bör ske. Det är naturligtvis svårt för fullmäktige att enbart med utgångspunkt från den gällande översiktsplanen bedöma om översiktsplanen speglar aktuella förutsättningar. Bedömningen kräver i regel ett underlag som ger en uppfattning om tillämpningen av den gällande översiktsplanen och dess olika delar liksom om det finns nya förutsättningar och anspråk. Särskilt i större kommuner med hög aktivitet i planering och byggande torde det krävas ett relativt omfattande underlag i dessa avseenden. För att säkerställa detta föreslås bestämmelser som ställer krav på att ställningstagandet ska grundas på en samlad värdering av om översiktsplanen ger vägledning för beslut med hänsyn till de förutsättningar och anspråk som kan förutses.

*Synpunkter från länsstyrelsen och angränsande och berörda kommuner bör inhämtas*

I likhet med dagens bestämmelser bör det ställas krav på att länsstyrelsen ska redogöra för sådana statliga intressen som kan vara av betydelse vid prövningen av översiktsplanens aktualitet. Mot bakgrund av den ändrade ansvarsfördelningen mellan kommunen och staten när det gäller den mellankommunala samordningen bör bestämmelserna kompletteras med krav på att inhämta synpunkter från berörda kommuner. Syftet är att kommunerna ska beredas tillfälle att lämna synpunkter på översiktsplanens behandling av sådana frågor som har ett intresse för flera kommuner eller som kan ha effekter utanför kommunens gränser.

*En aktuell översiktsplan ger bättre förutsättningar för förenklingar vid detaljplaneläggnings*

Det finns anledning att förutsätta att nyanserade krav på innehåll, förenklingar av förfarandet samt ökad nytta för översiktsplane-

ringen kan medverka till att kraven på en obligatorisk och aktuell kontinuerlig översiktsplanering uppfylls i högre grad än för närvarande. De erfarenheter och synpunkter som har kommit fram talar för att den bristande efterlevnaden av bestämmelserna om en aktuell översiktsplan i många kommuner också hänger samman med synen på översiktsplanens nytta vid efterföljande beslut. Kommitténs förslag i avsnitt 7.7.3 syftar bl.a. till att förenkla detaljplaneläggningen om det finns ett uttryckligt stöd i översiktsplanen. Det får förutsättas att kommunens möjligheter att utnyttja dessa möjligheter, exempelvis undvara program och hoppa över samrådet, ökar om översiktsplanen har antagits nyligen eller har blivit föremål för ett tydligt ställningstagande i fråga om aktualiteten.

## 6.13 Länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen

### Kommitténs bedömning och förslag

Länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen bör också fortsättningsvis vara att företräda och samordna statens intressen. Tyngdpunkten i länsstyrelsens medverkan bör ligga vid att tillhandahålla underlag och råd i tidiga skeden av planeringsprocessen. Bestämmelserna om länsstyrelsens granskningsyttrande vid utställningen bör ändras för att svara mot kommunens ansvar för att beakta frågor av mellankommunal betydelse.

### 6.13.1 Gällande bestämmelser

Länsstyrelsens grundläggande ansvar som statens företrädare gentemot kommunerna i PBL kommer särskilt till uttryck i bestämmelserna om översiktsplaneringen, framförallt mot bakgrund av översiktsplaneringens centrala roll som forum för en dialog mellan kommunen och staten. Länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen följer också av bestämmelserna i 6 kap. 20 § miljöbalken samt i 10 § plan- och byggförordningen. Dessa innebär att länsstyrelsen ges ett tydligt ansvar att fortlöpande ställa samman och förmedla underlag från statliga myndigheter och att hålla myndigheterna underrättade om planarbetet.

Det statliga inflytandet förutsätts i huvudsak ske under samrådet, varvid länsstyrelsens övergripande uppgift enligt 4 kap. 5 § PBL är att ta till vara och samordna statens intressen. Länsstyrelsen



ska vid samrådet tillhandahålla underlag om allmänna intressen enligt 2 kap. samt om sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas, verka för att riksintressen enligt miljöbalken tillgodoses samt att sådana frågor som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Under samrådet har länsstyrelsen således en kunskapsförmedlande och rådgivande roll, samtidigt som ett viktigt syfte är att undvika ett statligt ingripande i rättsverkande planer och beslut om bygglov. Även om det inte uttryckligen framgår av bestämmelserna, förutsätts det i förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 141) att länsstyrelsen lämnar ett särskilt yttrande vid samrådet.

Vid utställningen förutsätts att länsstyrelsen i första hand inriktar sina insatser på sådana frågor som kan leda till ingripande med stöd av bestämmelserna om statlig kontroll i 12 kap. Av länsstyrelsens granskningsyttrande vid utställningen ska enligt 4 kap 9 § framgå om förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt miljöbalken, förslaget kan medverka till att miljö kvalitetsnormer överträds, sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt samt om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Syftet med bestämmelserna är att kommunfullmäktige inför antagandet får ett samlat statligt besked i vilka avseenden staten har sådana kvarstående invändningar mot planförslaget som kan leda till ingripande i efterföljande beslut enligt PBL (prop. 1985/86:1 s. 142).

I samband med prövningen av översiktsplanens aktualitet enligt 4 kap. 14 § ska länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen. Ett motiv för dessa bestämmelser är att fullmäktige ska ha möjlighet att bedöma om nytt underlag från staten påverkar ställningstagandena i översiktsplanen (prop. 1994/95:230 s. 68).

### 6.13.2 Erfarenheter och problem

Kommittén har i avsnitt 2.4 redovisat några generella erfarenheter och problem som rör bl.a. länsstyrelsens olika roller och uppgifter i PBL. De problem som har förts fram är i hög grad relevanta i översiktsplaneringen och handlar exempelvis om svårigheter att sortera

olika typer av nationella mål och intressen, avsaknad av en konstruktiv och kontinuerlig dialog om aktuella planeringsfrågor, kritik mot hanteringen av riksintressen, brist på entydiga och samordnade besked från staten i samråds- och granskningsyttranden samt bristande respekt för kommunens avvägningar för en god helhetslösning.

Enligt Svenska Kommunförbundets enkät till kommunerna år 2004 anser majoriteten av kommunala tjänstemän och planerare att länsstyrelsen fungerar mycket bra eller bra i sina olika roller i planeringen. De lägsta värdena gäller uppgiften att svara för den statliga samordningen, särskilt i översiktsplaneringen. I dessa fall anser närmare hälften av kommunerna att länsstyrelsen fungerar mindre bra eller dåligt. De kommentarer som har lämnats i enkäten speglar en efterfrågan på att länsstyrelsen ska bli mer aktiv, förbättra förmågan att göra sektorsövergripande sammanvägningar för statens räkning och hålla överenskomna tider.

### 6.13.3 Överväganden och förslag

*Förbättringar bör i första hand mötas genom ändrade arbetssätt och kompetensutveckling*

Som kommittén framhåller i avsnitt 2.5 är de redovisade problemen i hög grad förknippade med tillämpningsproblem, bristande kunskaper och insikt om roller samt förhållningssätt och arbetsmetoder. Förbättringar på dessa områden bör i första hand mötas genom ett medvetet förändringsarbete såväl inom respektive länsstyrelse som av länsstyrelserna gemensamt i samverkan med berörda myndigheter på central och regional nivå. Bestämmelserna som rör länsstyrelsens grundläggande roll och uppgifter i PBL speglar väl de förväntningar som bör ställas på länsstyrelsen som företrädare för statens intressen i vid mening. Kommittén föreslår därför inga förändringar i dessa. Också de bestämmelser som preciserar länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen som finns i PBL och miljöbalken med tillhörande förordningar är i stort sett lämpliga.

Det bör dock framhållas att kommitténs förslag att öka incitamenten för översiktsplaneringen och ge stöd för en mer strategisk översiktsplanering kommer att förutsätta betydande insatser också från länsstyrelsens sida. Det gäller inte minst den grundläggande uppgiften att svara för sammanställning och förmedling av underlag

om skilda nationella mål och intressen. Som framhålls i avsnitt 5.11.6 riktas förväntningar mot att länsstyrelsen lägger ökad vikt vid att tillhandahålla ett samordnat underlag i dessa avseenden, bl.a. för att ge stöd för en mellankommunal samverkan. I dessa avseenden kan det finnas skäl att förtydliga plan- och byggförordningen.

När det gäller den kritik som riktats mot hanteringen av områden av riksintresse vill kommittén lyfta fram förslaget att förtydliga bestämmelserna i 4 kap. 1 § PBL, som bl.a. syftar till att förtydliga behovet av en dialog mellan kommunen och länsstyrelsen om hur riksintressena ska avgränsas och tillgodoses. Också i dessa avseenden förutsätts att såväl länsstyrelsen som berörda centrala verk tar ansvaret för att precisera och aktualisera underlaget om riksintressen och att rätta till de olika brister i hanteringen som har förts fram.

*Det behövs vissa justeringar av bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen*

- Som en konsekvens av förslaget till nya bestämmelser i 2 kap. har kommittén tidigare föreslagit ändringar i 4 kap. 1 § som innebär att nuvarande krav på redovisning av miljö- och riskfaktorer tas bort. Motsvarande bestämmelse i 4 kap. 5 § 1 om länsstyrelsens uppgifter vid samrådet bör därför utgå.
- Kommitténs förslag att tydliggöra kommunens fulla ansvar för en mellankommunal samverkan bör även speglas genom ändringar i bestämmelserna i 4 kap. 9 § om granskningsyttrandets innehåll. Den tredje punkten i bestämmelsen bör därför utgå.

## 7 Detaljplanering

### Sammanfattning

Ett grundläggande syfte med kommitténs förslag är att detaljplaner ska kunna göras relativt översiktliga genom att det tydliggörs att kraven när det gäller byggnaders utformning, och därmed sammanhängande grannerättsliga frågor, kan prövas i ett senare skede, antingen i bygglovet eller i vissa fall genom en ändring av detaljplanen. Därigenom förbättras möjligheterna till en detaljplaneläggning som kan lägga fast strukturen och vissa miljökvaliteter i ett större bebyggelseområde. De förändringar och förtydliganden som föreslås är följande.

- Kravet på detaljplan förtydligas när det gäller enstaka byggnader och anläggningar vars användning får en betydande miljöpåverkan.
- Detaljplaner bör i större utsträckning kunna göras mer översiktliga, bl.a. mot bakgrund av kommitténs förslag till förstärkning av bygglovsprövningen. En detaljplan bör så gott som uttömmande behandla frågor som rör mark- och vattenanvändning och byggandets omfattning, dvs. byggrätterna, men även kunna reglera frågor som rör byggnaders utformning i de fall det behövs för att tydliggöra bebyggelsens karaktär och struktur.
- Detaljplanen ska i vissa fall kunna ändras genom att kompletteras under planens genomförandetid för att konkretisera frågor som rör utformningen av byggnader och tomter samt för att reglera fastighetsindelning m.m. Även lovpliktens omfattning ska kunna ändras under genomförandetiden genom en ändring av detaljplanen.
- Förfarandereglerna för detaljplan förtydligas och justeras något. Syftet är att kunna förenkla processen, framför allt när frågorna har behandlats i översiktsplanen. PBL:s relativt begränsade möjligheter att medge mindre avvikelser från gällande plan

bibehålls. Med den nya inriktningen på detaljplanen blir dock syftet tydligare och detaljeringsgraden lägre och därmed förbättras möjligheten till planenlighet vid bygglovsprövningen.

- Bygglovsprövningen inom detaljplanelagt område ges ökad betydelse för möjligheten att hävda kraven när det gäller byggnaders utformning. Därigenom underlättas dels upprättandet av en mer översiktlig, strukturell detaljplan, dels bygglovsprövningen inom gällande äldre detaljplaner utan utformningsbestämmelser.

## 7.1 Utredningsuppdraget

I direktiven konstateras att detaljplanearbetet i ökad utsträckning har inriktats på planer för begränsade utbyggnadsprojekt och att detaljplaner för större områden, där samlade bedömningar görs när det gäller markanvändningen och där också frågor om bevarande och förvaltning av befintliga miljöer tas upp, numera är sällsynta. De samlade konsekvenserna av planeringen och bebyggelseutvecklingen kan därigenom bli oklara, om inte översiktsplaneringen på ett aktivt sätt behandlar sådana frågor. Vad den utvecklingen innebär både för olika allmänna intressen och för berörda enskilda parter bör analyseras.

Direktiven berör vidare frågan om de nuvarande planformerna är ändamålsenliga eller om de behöver kompletteras eller på annat sätt förändras. I detta sammanhang framhålls särskilt att planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplaner används i begränsad omfattning.

## 7.2 Bakgrund

### 7.2.1 Syftet med detaljplaneläggning

Detaljplan används för den närmare regleringen av markens användning, bebyggelse och andra anläggningar. Planen medför rätt att bygga i enlighet med bestämmelserna under en särskild angiven genomförandetid. Detaljplanen har bindande verkan mot enskilda vid prövningen av lov och ger rätt till ersättning i vissa fall.

Syftet med utformningen av de rättsverkande planformerna – detaljplan och områdesbestämmelser – enligt PBL var bland annat

att komma till rätta med de i tiden obegränsade byggrätterna i dåtidens stads- och byggnadsplaner, vilket ledde till omfattande områden med inaktuella planer som låste möjligheten till förändringar och i praktiken fungerade som nybyggnadsförbud. Tidigare byggnadslagstiftning var i hög grad inriktad på reglering av nyexploatering, och det saknades instrument för att styra markanvändning och bebyggelseutvecklingen utanför detaljplanelagda områden. Regler för medborgarinflytande och demokratiskt beslutsfattande ansågs också bristfälliga.

Några viktiga syften med detaljplaneläggningen kan sägas vara:

- att få en samlad bedömning av samband och konsekvenser av avsedda förändringar i ett större sammanhang,
- att garantera allmänheten och olika intressenter inflytande och få fram ett samlat och förankrat beslutsunderlag,
- att säkerställa ett rationellt och förutsägbart genomförande (inlösen av allmänna platser, ersättning, etc.),
- att ge förutsättningar för likvärdig behandling,
- att ge tydliga spelregler för fastighetsägarna och byggherrar rörande de rättigheter och skyldigheter som fastighetsinnehavet och byggandet innebär,
- att ge handlingsberedskap och framförhållning för framtida förändringar och förenkla och rationalisera hanteringen av lov samt
- att klara ut grannerättsliga förhållanden.

### 7.2.2 Huvudsakliga erfarenheter och problem

*Detaljplaner upprättas framförallt i samband med förändringar som aktualiseras*

Enligt svaren på en enkät från Svenska Kommunförbundet (som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting) till landets kommuner antog 80 procent av kommunerna upp till tio detaljplaner årligen under perioden 2001–2003<sup>1</sup>. Antalet uppges ha varit i stort sett konstant sedan år 1998, då en motsvarande enkät genomfördes. Inte oväntat är planläggningsaktiviteten större i storstadskommunerna, som i vissa fall antagit 40–50 planer per år.

---

<sup>1</sup> Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, Svenska Kommunförbundet, 2004.

Kommunförbundets rapport och utredningsarbetet bekräftar även den bild som tecknas i direktiven, dvs. att detaljplaneinstrumentet i allt högre grad används för att förbereda enstaka projekt. Resursminskningar och ökade krav på kostnadstäckning för planlägningsinsatser uppges som skäl till att insatserna inte riktas mot att upprätta nya eller ändra inaktuella detaljplaner för att förbereda ändringar av befintlig bebyggelse.

Svaren på Kommunförbundets enkät visar vidare att privata aktörer ofta initierar planläggningen. Exempelvis uppger 30 procent av kommunerna att mer än hälften av planerna startas genom initiativ från enskilda. Eftersom planernas främsta uppgift oftast är att möjliggöra ett specifikt projekt medverkar exploatören ofta också i planlägningsarbetet, även om en majoritet av detaljplanerna fortfarande upprättas inom kommunens egen organisation. I många gles- och landsbygdskommuner överväger dock andelen konsultplaner.

#### *Inriktning mot förtätning av befintlig bebyggelse komplicerar*

Som redovisats i avsnitt 2.3 inriktas tätortsutbyggnaden i dag alltmer mot att förnya befintliga bebyggelseområden genom att förtäta, ta i anspråk tidigare exploaterad mark eller omvandla tidigare verksamhetsområden. Planläggningen blir därför ofta mer komplicerad genom de avvägningar som måste göras mellan motstående intressen, till exempel när det gäller anspråktagande av parker och grönområden, önskemålen om en god boendemiljö samt byggande på förorenad mark. En mer komplex plansituation innebär ofta att anspråk och önskemål om reglering i detaljplan förs fram från länsstyrelsen, fackförvaltningar och berörda grannar. Eftersom det är svårt att hävda ytterligare krav vid bygglov utöver vad som reglerats i detaljplan måste många frågor, såväl rena lämplighetsfrågor som frågor som rör byggnaders utformning klaras ut i detaljplanen. Detaljplanerna har därför ofta blivit mycket detaljerade och planprocesserna komplicerade och långa.

#### *Detaljplanekravet respekteras inte alltid*

Byggnader och anläggningar med påverkan på omgivningen prövas ibland utan stöd i detaljplaneläggningen, vilket bl.a. innebär att de samlade konsekvenserna i ett större sammanhang inte analyseras

och att allmänheten och berörda intressenter inte ges möjligheter till insyn och inflytande. Därigenom kringgås PBL:s generella krav på en bred och öppen planläggningsprocess med möjligheter till inflytande för kommuninvånare, grannkommuner och länsstyrelsen.

*Ett stort antal inaktuella detaljplaner skapar oklarheter och problem*

PBL-systemet bygger på att det finns aktuella detaljplaner för sammanhållen bebyggelse som reglerar den byggda miljöns struktur, funktioner och utformning. Att detaljplaneläggningen främst har riktats mot enstaka utbyggnadsprojekt innebär bl.a. att de flesta kommuner har kvar många gamla detaljplaner från tiden före PBL. I flertalet stadskärnor finns f.n. ett lappverk av detaljplaner med varierande innehåll och aktualitet från olika tidpunkter. I exempelvis ett avgränsat område i Gävle stad fanns 250 planer år 2002, varav 180 från tiden för PBL:s ikraftträdande<sup>2</sup>. De äldre planerna är ofta inaktuella och har ofullständiga bestämmelser när det gäller utformning och placering av bebyggelse med inaktuella byggrätter.

De föråldrade planerna ger ofta dåligt stöd för bygglovsprövningen, som därmed blir resurskrävande, politiskt svår att hantera samt oförutsägbar för både enskilda och berörda grannar och medborgare. Bygglövsärendena aktualiserar ofta diskussioner om att ändra gällande planer, vilket motverkas av svåra ställningstaganden till byggrätter och kompletteringar samt av resursbrist. Sådana detaljplaneändringar kan uppfattas som onödiga eftersom de enbart motiveras av att en aktuell bygglovsansökan berör byggnader eller fastigheter som strider mot gällande plan. Alternativt ges bygglov med stöd av bestämmelserna om möjligheterna till mindre avvikelse från planbestämmelser, trots att kriterierna för denna inte är uppfyllda. Tillämpningen anses medverka till en rättsosäker situation, där bedömningarna om vilka avvikelser som kan tolereras varierar i olika delar av landet och inte sällan blir beroende på om grannen klagat eller inte. Ibland används dessutom inaktuella detaljplaner, som kommunen överhuvudtaget inte avser att genomföra, som påtryckningsmedel och underlag för förhandling med byggherrar. Det har av ovan nämnda skäl föreslagits att det i PBL-systemet ska ges möjlighet att på ett enklare sätt ändra eller upphäva gamla (genomförda eller inaktuella) detaljplaner.

---

<sup>2</sup> Kulturmiljön i plan- och byggsystemet, Riksantikvarieämbetet 2004:4.



*Bristande beredskap i den översiktliga planeringen*

Planering på kommunalnivå sker inte i den omfattning som skulle behövas, vilket betyder att överblick över och handlingsberedskap inför förändringar i den fysiska miljön och bebyggelsen ofta saknas samt att medborgardeltagandet försvåras. I den dynamiska situation som råder i framförallt storstadsregionerna där utvecklingen beror av privata initiativ och förutsättningarna ändras snabbt anses det svårt för kommunen att hålla en tillräcklig planberedskap genom översiktsplaneringen. Samtidigt framhålls översiktsplanens potential att ge de långsiktiga förutsättningarna oberoende av politiska majoriteter för att tydliggöra både möjligheter och restriktioner. Dynamiken i förändringsprocesserna i tillväxtområden ställer ofta krav på snabbhet och flexibilitet, där både den översiktliga planeringen och detaljplaneläggningen bedrivs i nära anslutning till bygglovsprövningen. I redan utbyggda tätortsområden med ett lägre förändringstryck behöver instrumenten i PBL användas för en långsiktigt god förvaltning där befintliga värden och karaktärsdrag tas till vara.

Mot bakgrund av tillämpningen har det från flera håll framförts önskemål om en rättsverkande planform på en översiktlig nivå som ersättning för eller komplement till ett stort antal mer eller mindre inaktuella detaljplaner. En sådan plan skulle bland annat kunna ge berörda byggherrar projekteringstrygghet och kommunen bättre formell grund för efterföljande beslut. Företrädare för byggsektorn har efterlyst en ökad förutsägbarhet för fortsatt planläggning och projektering genom ett tidigt och överklagbart beslut från kommunen, ett slags planläggningstillstånd. En sådan framförhållning i planeringen skulle genom sin besvärsavskärande verkan kunna innebära kortare beslutsprocesser i senare skeden då ofta tidsutdräkt innebär höga kostnader. En sådan plan som ger tydligare spelregler och ramar för fastighetsägarnas och byggherrars ageranden anses också bli alltmer nödvändig i takt med att kommunerna drar sig tillbaka som aktiv aktör och ekonomisk intressent i mark- och bebyggelseutvecklingen. I sammanhanget har framhållits att både Norge och Storbritannien har anpassat sina plan- och bygglagstiftningar till byggherrarnas behov av ett tidigt besked.

Flera kommuner försöker nu också med stöd av PBL att utveckla detaljplanen i en sådan riktning. Andra försöker använda sig av områdesbestämmelser som ersättning för många gamla planer.

### 7.2.3 Syfte och inriktning med kommitténs förslag

Under arbetets gång har det framställts olika önskemål om ändrade regler när det gäller detaljplaneringen. Många av förslagen har handlat om bestämmelserna om detaljplanens regleringsmöjligheter. Kommittén har dock valt att inrikta sitt arbete på den mer övergripande nivån, dvs. i fråga om kopplingar mellan olika planformer, krav på detaljplaneläggningen och möjligheter att ändra planerna. Vissa förslag som rör detaljplanens innehåll, förfarandet m.m. lämnas dock också.

#### *Det bör ställas tydligare krav på detaljplaneläggning*

Detaljplanen används i regel som ett instrument för att förbereda genomförandet av större exploateringar eller mer omfattande förändringsanspråk. Tids- och resursåtgången för att upprätta eller ändra planer anges som skäl till att enstaka åtgärder prövas utan föregående planläggning eller i strid mot gällande planer. En strävan med kommitténs förslag är att slå vakt om detaljplaneläggningens grundläggande syften, bland annat genom att förtydliga kravet på detaljplaneläggning, men samtidigt att underlätta arbetet genom att medge vissa förenklingar.

#### *Lagstiftningen bör ge större möjligheter att anpassa detaljplaneringen till skilda förutsättningar*

I dag används detaljplan för att lösa många olika frågor. Detaljplan uppfattas som nödvändig för att reglera såväl lämpligheten och lokaliseringen av bebyggelse som placering och utformning av byggnader och anläggningar, eftersom möjligheterna att pröva olika frågor vid bygglovet utan stöd i detaljplan uppfattas som begränsade. Detaljplanläggningen har således ibland krävt resurser som borde ha kunnat användas på ett effektivare sätt.

Kommitténs förslag syftar till att öka flexibiliteten och ge kommunerna bättre möjligheter att välja lämplig planerings- och beslutsprocess utifrån planeringssituation, förändringstryck och arbetsätt. Syftet är att i högre grad möjliggöra olika kombinationer av beslutsvägar; allt ifrån mycket enkla beslutsprocesser i områden utan bebyggelsestryck till stegvis planläggning i mer komplexa förnyelseområden. I avsnitt 14.1 redovisas några exempel.

*Det bör ges stöd för mer översiktliga detaljplaner*

För att möta de behov och önskemål som redovisats ovan bör PBL:s regelverk underlätta antagandet av en relativt översiktlig detaljplan som kan lägga fast strukturen i ett större bebyggelseområde. Detaljplanen bör kunna utformas så att den tillgodoser PBL:s syften om planmässighet, förutsägbarhet och rättssäkerhet, och den bör i högre grad ha den roll och de uppgifter som byggnadslagens stads- och byggnadsplaner en gång hade och som också var avsikten med PBL:s detaljplaneinstitut.

Grundinriktningen med förslagen är att förstärka instrumenten och incitamenten för en rättsverkande planering för större områden med sammanhållen bebyggelse. Detta föreslås främst ske genom att gränsen förskjuts något mellan detaljplan och lov, så att färre men mer strukturella frågor kan regleras i detaljplan, och att frågor som rör enskilda fastigheter och relationen till grannar prövas i samband med bygglov. Ett alternativt tillvägagångssätt är att, om det behövs, ändra eller komplettera detaljplanen i samband med ett aktuellt projekt.

*Översiktliga detaljplaner bör stimuleras genom tydliggörande av vad som kan prövas senare*

Det är i och för sig redan i dag möjligt att anta en enkel detaljplan eftersom de bestämmelser som är obligatoriska i en detaljplan är relativt få. Ett skäl till att detta sällan sker är att det i vissa fall har visat sig vara svårt att i ett senare skede pröva ytterligare frågor som inte regleras i detaljplanen. Det anses med dagens rättstillämpning svårt att vid lovprövningen hävda ytterligare krav i förhållande till vad som reglerats i detaljplan, trots att PBL:s regler gör detta möjligt. Ytterligare ett skäl är bestämmelserna i 5 kap. 11 § som begränsar möjligheterna till ändring av detaljplanen under genomförandetiden mot fastighetsägares vilja. Kommitténs förslag syftar till att tydliggöra att vissa frågor som rör byggnaders utformning kan regleras senare, dvs. vid bygglov och införa ökade möjligheter att precisera kraven genom en ändring eller komplettering av detaljplanen.

Genom att erbjuda utökade möjligheter i PBL att särskilja den mer övergripande, politiska prövningen i detaljplan avseende den byggda miljöns utveckling från den mer preciserade prövningen vid

bygglovet eller i en ändrad detaljplan kan respektive prövningssituation fokuseras och därmed rationaliseras. En viss sortering av frågorna skulle kunna innebära förenklingar både för kommunpolitiker som slipper detaljer och för byggsektorn som får tydligare ramar. Visserligen förutsätter den här föreslagna nya ordningen ökad ambition framför allt när det gäller att tydliggöra de allmänna intressena och göra sammanvägda bedömningar för den byggda miljön, men å andra sidan ger den också möjligheter såväl till lättnader när det gäller den politiska inblandningen i tekniska och grannrättsliga detaljfrågor som till effektivare beslutsprocesser i förändringssituationer.

*Förfarandet bör förenklas, särskilt när det finns stöd i översiktsplanen*

Inriktningen mot geografiskt begränsade detaljplaner behöver enligt kommitténs mening mötas genom ökade insatser i den översiktliga planeringen. Kommunen bör som hittills kunna välja former för hur det översiktliga sammanhanget ska redovisas, men samtidigt ges uttryckliga möjligheter till förenklingar i de fall en framtida förändring har diskuterats och lagts fast i översiktsplanen. Kommitténs förslag till ändringar av bestämmelserna om översiktsplanen lägger grunden för detta, men behöver följas upp genom reglerna om förfarandet då detaljplaner upprättas och antas.

### 7.3 Detaljplanekravet

#### **Kommitténs bedömning och förslag**

Nuvarande bestämmelser om krav på detaljplan är i huvudsak lämpliga. Bestämmelserna föreslås dock ändrade på så sätt att det förtydligas att enstaka byggnader och anläggningar som får en betydande miljöpåverkan alltid måste prövas genom detaljplan.

#### 7.3.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelserna i 5 kap. 1 § PBL anger att detaljplaneläggning ska ske för såväl byggnader som anläggningar som kräver bygglov i följande fall:

- ny sammanhållen bebyggelse,

- ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen,
- ny enstaka byggnad som ska förläggas inom område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse,
- bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

När det gäller ny enstaka byggnad eller anläggning finns ett undantag som medger att lämpligheten ska kunna prövas direkt i samband med prövningen av ansökan om bygglov. Detaljplan behöver heller inte upprättas om en tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

### 7.3.2 Erfarenheter och problem

Erfarenheterna från bland annat prövningen av överklagade bygglov visar att kommunerna inte alltid tillämpar bestämmelserna om kravet på detaljplan i enlighet med PBL:s bestämmelser. Det förekommer att kommunerna kringgår kravet på detaljplan genom att ge bygglov för enstaka byggnader eller anläggningar med omgivningspåverkan eller där regleringen uppenbarligen behöver ske i ett sammanhang. Aktuella exempel är några större handelsetableringar där bygglov har beviljats utan detaljplaneläggning eller som lov för tillfällig åtgärd både inom och utom detaljplan. Det finns också exempel där lokaliseringen av miljöstörande anläggningar och verksamheter såsom vindkraftsanläggningar har prövats i samband med enstaka bygglov. Förfarandet får bland annat till följd att man kringgår PBL:s generella krav på en bred och öppen planläggningsprocess med möjligheter till inflytande för kommuninvånare, grannkommuner och länsstyrelsen. Inte heller detaljplanekravet för förändringar och bevarande av bebyggelse tillämpas fullt ut, vilket kan leda till att enstaka bygglov successivt ges i ett avgränsat bebyggelseområde utan att de samlade effekterna blivit föremål för en bedömning i ett sammanhang genom detaljplaneläggning. Konsekvenserna av ett förfarande utan detaljplaneläggning kan även bli att enskilda bygglovssökande varken behandlas på ett likvärdigt eller förutsägbart sätt.

### 7.3.3 Överväganden och förslag

Detaljplanekravet bör i huvudsak vara formulerat som i dag. En detaljplan ska också fortsättningsvis upprättas för ny sammanhållen bebyggelse och bebyggelse som ska förändras eller bevaras och som behöver regleras i ett sammanhang. Erfarenheterna från tillämpningen visar emellertid att det finns anledning att föreslå vissa förtydliganden i bestämmelserna i 5 kap. 1 § om kravet på detaljplan.

Det är inte tillfredsställande att lämpligheten av enstaka byggnader och anläggningar med omgivningspåverkan prövas direkt i samband med bygglovsansökan utan föregående detaljplaneläggning som belyser skilda konsekvenser och ger möjligheter för olika intressenter att påverka. Nuvarande lydelse som innebär ett undantag från plankravet för sådana byggnader och anläggningar bör därför tas bort och kravet på detaljplan förtydligas så att byggnader som får en betydande miljöpåverkan ska prövas genom detaljplan. En förtydligande av detaljplanekravet i denna del är vidare motiverat för att Sverige fullt ut ska uppfylla EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar för projekt. Genom ändring i 5 kap. 18 § tredje stycket infördes år 2005 krav på en miljökonsekvensbeskrivning för vissa projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kommittén föreslår därför att kravet på detaljplan för ny enstaka byggnad eller anläggning anpassas till denna lydelse. Förslaget i denna del kan även anses ligga i linje med syftet med nuvarande bestämmelser. Enligt uttalandena i förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 553) har enstaka större byggnader för t.ex. handel, industri eller service som regel en betydande inverkan för omgivningen, varför det kan vara av stort intresse för sakägarna och de boende i grannskapet att genom en planreglering få klarhet i de framtida möjligheterna till utvecklingen av verksamheten på platsen.

Kommittén föreslår också en skärpning av detaljplanekravet så att hänsyn också ska kunna tas till andra anläggningar än dem som aktuell bygglovsprövning avser om den sammantagna effekten kan innebära en risk för betydande miljöpåverkan. Kommitténs överväganden i denna del utvecklas i avsnitt 11.2.13.

Nuvarande bestämmelser innehåller dessutom ett krav på detaljplan för ny enstaka byggnad eller anläggning som ska förläggas i ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om inte tillkomsten prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Denna bestämmelse ger kommunen

en möjlighet, där så krävs, att samlat kunna pröva frågor som rör t.ex. omvandling av gamla fritidshusområden till områden för permanent bebyggelse eller i övrigt förutsättningar för förtätning av bebyggelseområden. Därigenom underlättas bl.a. möjligheterna att samordna bebyggelseutvecklingen med den utbyggnad av kommunal service som kan bli nödvändig. Samtidigt kan det, som också framhålls i förarbetena (s. 553), när det gäller komplettering av byggnader på obebyggda s.k. lucktomter vara möjligt att bedöma lämpligheten direkt vid tillståndsprövningen. Betydande skäl talar därför för att denna bestämmelse bör behållas.

När det gäller kravet på detaljplan för bebyggelse som ska förändras eller bevaras och som behöver regleras i ett sammanhang bör bestämmelserna medge att regleringen i stället ska kunna ske genom områdesbestämmelser. Syftet är att säkerställa att många successiva förändringar får en samlad planmässig lämplighetsprövning. Kommitténs förslag när det gäller områdesbestämmelser redovisas i nästa kapitel.

#### *Tillämpningen av detaljplanekravet vid bygglovsprövningen*

Under kommitténs arbete har frågan om kommunens rätt att på det sätt som sker i dag kunna återropa detaljplanekravet som grund för att avslå en ansökan om bygglov aktualiserats. Det kan nämnas att frågan också behandlades av den tidigare Plan- och byggtredningen i betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168). Frågan gäller särskilt möjligheten att återropa detaljplanekravet när det gäller ny enstaka byggnad som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Utgångspunkten har i första hand varit att kommunens möjligheter i detta avseende bör begränsas med hänsyn till enskilda fastighetsägares berättigade intressen av att inom rimlig tid kunna få en prövning i sak av möjligheterna att kunna bygga på sina fastigheter. PBL:s reglering innebär ju att kommunen själv avgör om den vill upprätta en detaljplan eller inte. Om kommunen avslår en ansökan om bygglov enbart med en allmän hänvisning till behovet av detaljplanläggning men samtidigt gör klart att någon detaljplan inte är aktuell inom överskådlig tid kan den enskilde lätt hamna i en situation där han under mycket lång tid inte kan få någon reell prövning av förutsättningarna att få disponera sin mark. Detta är naturligtvis inte godtagbart från enskild synpunkt. En sådan tillämpning skulle

också vissa fall kunna påstås komma i konflikt med proportionalitetsprincipen.

En väg att komma ifrån det angivna problemet skulle kunna vara att ta bort möjligheten att åberopa detaljplanekravet i den angivna situationen. Det skulle kunna hävdas att det räcker med de möjligheter att kontrollera bebyggelseutvecklingen som en prövning mot kraven i 2 kap. innebär. Om en ny byggnad enligt dessa bestämmelser är olämplig inom ett område behöver ju inte detaljplanekravet åberopas. Om det t.ex. gäller ett område där höga naturvärden helt talar emot ny bebyggelse synes det också vara naturligt att i första hand göra en prövning gentemot bestämmelserna i 2 kap.

Inte sällan kan emellertid situationen inom berörda områden med högt bebyggelsetryck vara sådan att ny bebyggelse i och för sig kan tänkas inom området men att det krävs en sådan samlad prövning av hur bebyggelsen ska utvecklas som bäst kan ske genom detaljplaneläggning. Ibland kan tidsaspekten vara väsentlig på det sättet att utvecklingen av enskild bebyggelse inom området behöver samordnas med utbyggnaden av t.ex. vägar samt vatten- och avloppsanläggningar. I sådana fall torde detaljplanekravet ofta vara kommunens enda möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen på ett sådant sätt att olägenheter både för samhället och berörda enskilda genom en alltför splittrad utbyggnad undviks. Att den enskilde i sådana fall kan få vänta en viss tid innan det är möjligt att på ett ändamålsenligt sätt närmare planera och genomföra den del av utbyggnaden som berör bl.a. hans fastighet kan därvid inte anses vara ett sådant åsidosättande av hans intressen som inte kan godtas vid en proportionalitetsbedömning.

För att undvika att den enskilde i situationer av berört slag drabbas av alltför långa väntetider har ifrågasatts om man inte i vart fall bör begränsa den tid den enskilde ska behöva vänta på ett besked. En tid motsvarande den kommunen enligt 8 kap. 23 § PBL kan vänta med att, i avvaktan på en planändring, avgöra ett lovärende, dvs. två år har därvid nämnts. Med hänsyn till hur mycket planeringssituationen kan variera i olika fall är emellertid generella tidsfrister av angivet slag ett mycket trubbigt instrument för att motverka att detaljplanekravet ibland används på ett olämpligt sätt. Det kan i och för sig hävdas att det inte ska behöva ta längre tid än två år att ta fram en detaljplan. Huvudproblemet torde dock ofta inte vara arbetet och kostnaderna enbart för själva detaljplanen utan de stora kostnader som krav på utbyggnad av infrastruktur och på social service kan innebära för en kommun om bebyggelseutveck-



lingen inom områden med hårt bebyggelsestryck tillåts ske på ett sätt som kommunen själv inte kan påverka.

Det finns således mycket starka skäl att behålla de möjligheter som nuvarande lagstiftning ger en kommun att åberopa detaljplanekravet för att kunna styra bebyggelseutvecklingen på ett lämpligt sätt. Det är samtidigt angeläget att bestämmelserna inte utnyttjas på ett sätt som inte varit avsett. Ett av syftena med PBL-reformen var ju att undvika de tidigare vanligt förekommande mycket långvariga nybyggnadsförbuden. Det är då inte godtagbart om detaljplanekravet används på ett sätt som på nytt skapar situationer där enskilda under mycket lång tid kan hållas i ovisshet om vad som gäller för deras fastigheter.

En tillämpning av detaljplanekravet på ett alltför schablonmässigt sätt i nu berörda situationer kan dock inte anses vara förenlig med gällande bestämmelser. Proportionalitetsprincipen innebär att det också vid tillämpningen av detaljplanekravet är nödvändigt att i det enskilda ärendet göra en bedömning av om det föreligger en rimlig balans mellan nytta från allmän synpunkt av beslutet och de nackdelar beslutet innebär för fastighetsägaren. Det bör bl.a. anses innebära att kommunen alltid måste motivera varför det inte går att göra prövningen i det enskilda ärendet. Således måste kommunen kunna motivera varför en enskild byggnad inte kan tillåtas på den avsedda platsen vid den avsedda tidpunkten och varför den måste prövas i ett sammanhang. Av praxis framgår att bl.a. tidsaspekten kan vara av betydelse vid avvägningen i ärendet. Genom förslaget att i 1 kap. 3 § förtydliga proportionalitetsprincipen (se avsnitt 4.4.1) bör riskerna för att detaljplanekravet används på ett sätt som inte är godtagbart med hänsyn till enskilda intressen minska. Det finns därmed inte tillräckliga skäl att genom ytterligare lagstiftningsåtgärder begränsa möjligheterna att åberopa detaljplanekravet.

I sammanhanget bör framhållas möjligheten att utnyttja översiktsplanen som stöd såväl när kommunen vill hävda plankravet som när kommunen vill avstå från planläggning.

#### 7.4 Detaljplanens detaljeringsgrad

##### **Kommitténs bedömning och förslag**

Det bör ges ett mer uttryckligt stöd för enkla detaljplaner. Bestämmelserna om vad som ska och får regleras i detaljplan bör tydliggöras. Detaljplanen bör så gott som uttömmande behandla frå-

gor som rör mark- och vattenanvändning och byggandets omfattning, dvs. byggrätterna. I planen ska även kunna regleras frågor som rör byggnaders utformning i de fall det behövs för att tydliggöra bebyggelsens karaktär och struktur.

#### 7.4.1 Gällande bestämmelser

Vad som ska och vad som får regleras i detaljplan framgår av 5 kap. 3–8 §§ PBL.

Bestämmelserna i 5 kap. 3 § anger detaljplanens obligatoriska innehåll. I detaljplanen ska huvudändamål för olika områden anges, dvs. om området är avsett för allmänna platser, kvartersmark eller vattenområde. För kvartersmark och vattenområden ska också användningen anges. Planen ska vidare ange utformning och användning av sådana allmänna platser som kommunen är huvudman för. För kvartersmark ska också användningssätt för enskilt eller allmänt ändamål anges. Om inte kommunen ska vara huvudman för allmänna platser måste detta anges i detaljplanen enligt 5 kap. 4 §. I planen ska enligt 5 § bestämmas en genomförandetid på mellan fem och femton år.

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 7 § får även andra åtgärder och aspekter regleras i detaljplanen. Det gäller exempelvis skyldigheten att söka bygglov, precisering av användningssätt (t.ex. bostäder eller verksamheter), bebyggelsens omfattning, placering och utförande samt bestämmelser om högsta tillåtna störning. Detaljplanen får även reglera befintliga byggnaders karaktärsdrag genom s.k. var-samhetsbestämmelser eller skyddsbestämmelser och rivningsförbud för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Ytterligare regleringsmöjligheter ges i 5 kap. 8 §, som medger att kommunen via planbestämmelser anger vissa villkor för bygglov till en i och för sig medgiven markanvändning.

Planen får dock enligt bestämmelserna i 7 § inte göras mer detaljerad än nödvändigt med hänsyn till syftet med den. Planhandlingarna ska enligt 9 § utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön. Planens syfte samt skälen till planens utformning ska redovisas i planbeskrivningen enligt bestämmelserna i 5 kap. 26 §.

### 7.4.2 Erfarenheter och problem

En så gott som samstämmig uppfattning under utredningsarbetet har varit att detaljplanerna tenderar att bli alltmer detaljreglerande, vilket minskar utrymmet vid bygglovsprövningen och tillståndsprövningen enligt andra lagar. Vidare anses att alltför ensidigt detaljreglerande planer motverkar önskemålen om en blandning av boende och olika verksamheter som gör det möjligt att utforma mer allsidigt sammansatta stadsdelar och samhällen. Ensidigt utformade bestämmelser om exempelvis användningssättet anses utgöra ett onödigt hinder mot övergång till annat användningssätt utan planändring.

Orsaker till de alltmer detaljerade planerna anses bland annat vara de komplexa planeringssituationer som följer av inriktningen mot förtätning och omvandling av befintliga miljöer och anspråk på reglering från såväl allmänhet, sektorsföreträdare och politiker. Inte minst olika miljökrav anses medverka till olika former av regleringar och miljörestriktioner i detaljplanen. I sammanhanget har även berörts detaljplanens förhållande till bestämmelserna i 3 kap. PBL. Det anses med stöd av erfarenheter från överprövningen svårt och osäkert att hävda kraven i 3 kap. om detaljplanen inte uttryckligt reglerar frågan, vilket verkar i riktning mot allt mer detaljreglerande planer. Vidare anförs att de begränsade möjligheterna till ändringar under genomförandetiden bidrar till att planerna blir alltmer detaljerade.

Tillämpningsproblemen har lagts till grund för önskemål att bestämmelserna i PBL i stället ska utgå ifrån att detaljplanen i normalfallet ska göras mer flexibel och att möjligheterna till detaljreglering begränsas väsentligt.

### 7.4.3 Överväganden och förslag

*PBL:s bestämmelser bör ge ett tydligare stöd för översiktliga detaljplaner*

Bestämmelserna i 5 kap. PBL ger vissa möjligheter till förhållandevis enkla detaljplaner. Inledningsvis finns anledning att erinra om den restriktivitet mot s.k. flexibla detaljplaner som uttalades i förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 166 f.). Departementschefen ansåg att en flexibel detaljplan som exempelvis anger användningen och exploateringsrätten för olika delområden kan vara tillräcklig för att

ett meningsfullt deltagande från allmänheten ska kunna ske, så länge bebyggelsens avsedda karaktär tydligt framgår. Samtidigt konstaterades att planområdets förhållande till befintlig bebyggelse och graden av omgivningspåverkan ofta avgör behovet av inflytande för sakägare och andra intressenter. Möjligheten att schematiskt redovisa bygggrätten borde därför användas endast då förhållandena i det enskilda fallet medger att så sker med hänsyn till sakägarnas och övriga intressenters intressen.

Kommittén instämmer i denna bedömning och anser att det också fortsättningsvis är angeläget att anpassa detaljplanens detaljeringsgrad till olika behov och planeringsförutsättningar i det enskilda fallet. Däremot bör det enligt kommitténs bedömning ges ett tydligare stöd för enklare detaljplaner.

Detaljplanen bör som hittills reglera användningen av mark- och vattenområden för olika ändamål samt vilken mark som är lämplig för bebyggelse. Omfattningen av den ytterligare reglering som behövs bestäms i första hand av syftet med planen. Ambitionen bör vara att detaljplanen åtminstone ska reglera sådana frågor som berör en större krets av medborgare och ge ett tillräckligt stöd för bygglovsprövningen, medan frågor som rör enskilda fastighetsägare inom planområdet i högre grad bör kunna prövas vid bygglovet, eller i vissa fall genom en ändring eller komplettering av detaljplanen under genomförandetiden. Det är därför inte lämpligt att i lagstiftningen ange ett exakt minsta innehåll i detaljplanen. Nuvarande bestämmelser om det obligatoriska respektive frivilliga innehållet ger emellertid inte en tillräckligt tydlig grund för överväganden om vad som kan vara ett lämpligt minsta innehåll i en mer översiktlig detaljplan, och vad som under vissa förutsättningar kan prövas i senare skeden.

#### *Utgångspunkter för en ny indelning av bestämmelserna om detaljplanens innehåll*

En detaljplan som upprättas enbart med stöd i bestämmelserna om det obligatoriska innehållet i 5 kap. 3–6 §§ ger inte tillräckligt stöd för att berörda fastighetsägare och en bredare allmänhet ska kunna förstå planens innebörd och heller inte tillräckligt underlag för bygglovsprövningen. Vissa av de frivilliga regleringsmöjligheterna i 5 kap. 7 § kan exempelvis användas för att reglera eller inskränka rätten att bygga och bör därför regleras i detaljplanen för att kunna

hävdas vid bygglovsprövningen. Det gäller t.ex. möjligheten att reglera byggandets omfattning över och under mark (p. 2), precisering av byggnaders användning (p. 3), skyddsbestämmelser (p. 4 och 13) samt principer för fastighetsindelningen (p. 12). Andra regleringsmöjligheter rör däremot frågeställningar som inte påverkar rätten att bygga och som därför antingen bör kunna regleras i detaljplanen eller prövas i samband med bygglovsansökan. Exempel på sådana bestämmelser är lovpliktens omfattning (p. 1), placering, utformning och utförande av byggnader, anläggningar och tomter (p. 4), vegetation och markyta (p. 5), stängsel och utfart (p. 7) samt bestämmelser om parkering m.m. (p. 8).

I 5 kap. 8 § anges de möjligheter som finns att i detaljplan införa villkor för lov. Eftersom villkoren ställs för att marken ska anses lämplig att bebygga bör de anges i detaljplanen för att de ska kunna hävdas.

För att tydligt skilja på de frågor som måste regleras i detaljplan för att de ska gå att hävda vid lovprövningen, dvs. frågor som har med byggrätten att göra, från de frågor som bör kunna regleras vid lovgivningen eller vid en senare planändring, bl.a. frågor som har med byggnaders utformning att göra, bör de olika typerna av bestämmelser förtydligas. De obligatoriska och frivilliga regleringsmöjligheterna i detaljplan enligt 5 kap. 3–8 §§ kan läggas till grund för en indelning i tre kategorier.

- Bestämmelser om markens användning för olika ändamål, dvs. avgränsning och användning av kvartermark, inklusive vattenområden och allmänna platser, huvudmannaskap för allmänna platser samt användning och utformning av allmänna platser. Dessa är obligatoriska bestämmelser som alltid ska redovisas i detaljplanen.
- Bestämmelser om byggandets omfattning, inklusive byggnaders och anläggningars användning. Dessa är frivilliga bestämmelser om byggrätten. Dessa bestämmelser avser byggnaders våningsantal och ytstorlek, exploateringsgrad (t.ex. principer för fastighetsindelningen), precisering av byggnaders användning, tillfällig markanvändning, utformning och utförande (inklusive skydd) av allmänna platser oavsett huvudmannaskap. Även bestämmelser om villkor för lov hör till denna kategori. Dessa frågor bör inte kunna regleras i ett senare skede. De villkor som finns i dag bör kunna kompletteras med villkor av typ ”innan viss efterbehandling av förorenad mark genomförts” och ”in-

nan viss skydds- eller säkerhetsanläggning på kvartersmark genomförts” enligt kommitténs förslag i avsnitt 7.5.2 nedan.

- Bestämmelser om nya byggnaders utformning. Dessa är frivilliga bestämmelser om placering av byggnader och anläggningar, utformning och utförande av byggnader, anläggningar och tomter vari inkluderas vegetation och markyta, stängsel och utgång mot allmänna platser, parkering, lastning och lossning, markreservat på tomten samt skyddsanordningar på tomten. Dessa frågor kan också regleras i en ändring av detaljplan eller i bygglov, i den utsträckning de inte reglerats i detaljplanen och om detta också framgår av planen.

Kommittén föreslår att dessa tre kategorier återspeglas i PBL:s bestämmelser för att ge ett tydligare stöd att välja detaljeringsgrad i den rättsverkande detaljplanen. En sådan indelning skulle också kunna vara ett stöd vid antagandet av områdesbestämmelser, se avsnitt 8.3.4.

#### *Obligatoriska bestämmelser om markens användning m.m.*

Det obligatoriska innehållet, dvs. bestämmelser om markens användning samt huvudmannaskap för allmänna platser m.m., föreslås i likhet med nuvarande bestämmelser regleras i 3 och 4 §§. Vissa ändringar föreslås med anledning av övervägandena i avsnitt 9.4.3.

#### *Bestämmelser om byggandets omfattning*

De bestämmelser som i dag är frivilliga men som anger byggrätter på olika sätt föreslås införda som tre nya paragrafer 6 § a–c. Till 6 a § förs de bestämmelser från nuvarande 7 § som ger byggrätt, exempelvis byggandets omfattning över och under markytan och byggnaders användning. Två justeringar föreslås. Den ena innebär att det i paragrafen anges att bestämmelser av det nämnda slaget ska redovisas vid behov för att ge anslaget att de ska användas restriktivt. Den andra ändringen innebär att kopplingen till bostadsförsörjningen och miljön slopas när det gäller möjligheten att reglera byggandets omfattning över och under markytan. I 6 c § föreslås att de bestämmelser som i dag finns i 8 § förs in, dvs. de som anger villkor som ska vara uppfyllda för att lämpligheten för

bygglov ska vara uppnådd. I denna paragraf föreslås ett tillägg avseende efterbehandlad mark som kommenteras närmare i nästa avsnitt. I de nya 6 b och c §§ har ändringar också gjorts till följd av förslaget att slopa fastighetsplanen och motiven till dessa ändringar utvecklas i avsnitt 9.5.3.

Dessa förändringar ger stöd för att detaljplanen anger nödvändiga bestämmelser om byggandets omfattning, men inte behöver reglera fler frågor som rör byggnaders utformning än de som har betydelse för bebyggelseområdets struktur och karaktär. Det är exempelvis rimligt att kräva att det – beroende på plansituation – finns grundläggande bestämmelser om byggandets omfattning för att det ska vara möjligt att bedöma såväl trafikbelastning, serviceunderlag, etc.

#### *Bestämmelser om byggnaders utformning*

Bestämmelser om byggnadernas utformning, exempelvis om utfartsförbud eller om ledningsreservat, kan också vara nödvändiga även i en översiktlig detaljplan, nämligen då de har betydelse för områdets struktur och karaktär. Till följd av främst uppdelningen av det nuvarande innehållet i 7 § föreslås att denna paragraf upphävs. Som en ny 7 a § införs möjligheten att reglera bygglovsplikten genom detaljplanebestämmelser och hänvisningarna justeras med anledning av kommitténs förslag i avsnitt 10.6.5. Bestämmelserna som i dag finns och avser byggnaders placering, utformning och utförande som får meddelas i detaljplan föreslås samlade i en ny 7 b §. I de nya paragraferna 7 c och 7 d regleras de bestämmelser som ska vara möjliga att införa i detaljplan som en följd av att fastighetsplaneinstrumentet föreslås slopat. Kommitténs överväganden i denna del utvecklas i avsnitt 9.5.3.

#### *Bestämmelser om detaljeringsgrad och tydlighet*

Förslaget till ny disposition av bestämmelserna om detaljplanens möjliga innehåll syftar således till att ge ett tydligare stöd för enklare detaljplaner. Detta utesluter inte att kommunen beroende på planeringssituationen och behoven i det enskilda fallet ändå väljer att utfärda förhållandevis preciserade bestämmelser om byggandets omfattning och utformning. Det finns dock skäl att i likhet med

dagens bestämmelser i 5 kap. 7 § sista stycket tydligt ställa krav på att detaljplanen inte får göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den. För att markera att kravet gäller för samtliga bestämmelser föreslås detta krav utgöra en egen paragraf.

I samma paragraf bör även ställas krav på att det av planen tydligt ska framgå den avsedda regleringen av bebyggelsen och miljön i övrigt. I nuvarande bestämmelser i 9 § ställs enbart krav på att planhandlingarna ska utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön. Kommitténs förslag i denna del syftar till att förstärka tydlighetskravet så att det gäller planens innehåll som helhet. I sammanhanget bör planbeskrivningens betydelse poängteras. Det är angeläget att det av detaljplanens beskrivning framgår vilka skäl som ligger bakom planens reglering i skilda avseenden. Förbättringar i dessa avseenden innebär att beskrivningen kan tillmätas större betydelse vid bygglovprövningen än i dag. Kommittén föreslår nedan i avsnitt 7.8.3 vissa förtydliganden när det gäller planbeskrivningens innehåll genom ändringar i 5 kap. 26 §.

## 7.5 Detaljplanens regleringsmöjligheter

### Kommitténs bedömning och förslag

De möjligheter att reglera olika frågeställningar som PBL medger bör i stort sett behållas oförändrade och tillämpningsproblemen i första hand lösas genom allmänna råd. Kommittén föreslår att det införs möjligheter att föreskriva villkor för markbehandling vid planläggning av förorenade områden.

### 7.5.1 Gällande bestämmelser

Möjligheterna att i detaljplanen ställa vissa krav och villkor för utförandet regleras i 5 kap. 7 och 8 §§ PBL. Enligt 8 § kan kommunen via planbestämmelser ange vissa villkor för bygglov till en i och för sig medgiven markanvändning. Villkoren kan t.ex. avse att en viss vatten- eller avloppsanläggning som kommunen inte är huvudman för ska ha uppförts innan bygglov i enlighet med planen medges.



### 7.5.2 Erfarenheter och problem samt förslag till förändringar

Under utredningsarbetet har det ansetts att det finns otydligheter och brister vid tillämpningen och förts fram vissa önskemål om förändringar och kompletteringar av PBL:s regler om vad som ska och får bestämmas i en detaljplan. Exempelvis har Boverket i en arbetshandling som överlämnats under utredningsarbetet, redovisat exempel på felaktiga och oprecisa formuleringar i detaljplaner. Flera av dessa gäller olika typer av säkerhetshöjande åtgärder eller krav och villkor för att marken ska anses lämplig att bebyggas med hänsyn till olika risker. Några av de problem och förslag som har förts fram gäller följande.

Önskemål har förts fram om utökade möjligheter att reglera olika handelskategorier. Här finns också det motsatta önskemålet om att reglera handelsändamål i så liten utsträckning som möjligt av konkurrensskäl. Som kommittén konstaterar i avsnitt 3.7.6. finns det inte skäl att föreslå förändringar när det gäller detaljplanens regleringsmöjligheter i denna del.

Önskemål har vidare framförts om utvidgade möjligheter att i detaljplan reglera energi-, miljö-, hälso-, säkerhets-, trygghets- och tillgänglighetsfrågor liksom fler möjligheter att utöka lovplikten. Boverket har gjort en genomgång av dessa förslag och i princip inte funnit anledning att föreslå några tillägg i PBL:s 5 kap. 7 §. Kommittén har inte funnit skäl att göra annan bedömning.

I dag ska vattenområden redovisas som en särskild områdeskategori i detaljplanen. Skälen som angetts i motiven till PBL var dels komplicerade tillståndsfrågor, dels vattnets annorlunda fastighetsrättsliga status, dels de mer begränsade genomförandemöjligheterna som gäller för vattenområden. Förslag har framförts genom Boverket om att införa en möjlighet att precisera vattenområden för allmänt respektive enskilt ändamål. En sådan precisering av vattenområdena skulle möjliggöra för kommunen att lösa in erforderligt vattenområde för allmänt ändamål. Kommittén har främst av tidsskäl inte övervägt detta förslag.

Det har även framförts önskemål om att fler åtgärder än de som anges i 5 kap. 8 § ska kunna utgöra villkor för lov. Ett önskemål som har lyfts fram är att villkor ska kunna införas i detaljplan om att lov inte ska kunna ges förrän viss markbehandling, t.ex. efterbehandling av förorenade områden, skett. Bakgrunden till detta önskemål redovisas i avsnitt 3.8.5. Det anses vara svårt att få till stånd en rationell beslutsprocess om inte byggrätt med sådana villkor kan

ges. Visserligen är grundprincipen i PBL att lämplighetsprövningen ska ske i detaljplanen och att byggrätt därmed inte får delas ut om marken är olämplig för bebyggelse, t.ex. med hänsyn till människors hälsa. Dock kan man redan i dag i detaljplan införa bestämmelser om villkor för bygglov som innebär att berörd fastighetsägare, enskilt eller i samverkan, ska genomföra viss anläggning. Det är således inte någon avgörande skillnad mellan den nu möjliga typen av villkor och den efterfrågade typen, utan kommittén anser att det bör införas möjligheter att via planbestämmelser ställa krav på att en viss efterbehandling av förorenade markområden. En förutsättning för att det i en detaljplan ska gå att medge bebyggelse under sådana villkor måste dock vara att det redan vid planläggningen kan visas att marken efter en sådan behandling är lämplig att bebygga. Detta betyder att de analyser om en markförorenings omfattning och innehåll som krävs för att det ska gå att bedöma att marken efter en behandling är lämplig att bebygga ska göras redan vid planläggningen. Därvid krävs också att de villkorade åtgärderna är preciserade, effektbeskrivna och att det står klart att de är genomförbara. På motsvarande sätt bör det införas ytterligare möjligheter att i en detaljplan villkora bygglovet genom att ställa krav på genomförande av vissa anläggningar, t.ex. bullerskydd, för att nå en viss standard. En sådan bestämmelse bör kunna tas till utgångspunkt för att vid bygglovet eller vid senare ändring av planen konkretisera kraven när det gäller det tekniska utförandet, t.ex. grundläggning och konstruktion. Även i dessa fall måste det dock vid planläggningen finnas tillräckligt underlag för att visa att marken efter angivna skyddsåtgärder är lämplig för den avsedda bebyggelsen.

Det finns också anledning att kommentera några förslag som Plan- och byggtredningen lämnade i betänkandet SOU 1996:168 som rör detaljplanens regleringsmöjligheter. Utredningen föreslog en ny lag som skulle kunna reglera fördelning av fastighetsvärden utifrån detaljplanens byggrätter. I lagen om exploateringssamverkan, ESL, ges endast möjligheter att fördela en exploateringsvinst. Kommitténs överväganden i denna del redovisas i avsnitt 9.6.2. Ett annat förslag från Plan- och byggtredningen rörde möjligheter till samverkan om vattenförsörjning och avlopp. Denna fråga ingår inte i kommitténs uppdrag, men ett förslag till ändringar i lagstiftningen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar bereds f.n. inom Regeringskansliet.

## 7.6 Ändring av detaljplanen under och efter genomförandetiden

### Kommitténs bedömning och förslag

För att underlätta upprättandet av enkla detaljplaner bör möjligheterna till ändringar under genomförandetiden utvidgas något. Kommitténs förslag innebär att detaljplanen under vissa förutsättningar ska kunna ändras under genomförandetiden i syfte att precisera placering, utformning och utförande av byggnader, anläggningar och tomter eller för att underlätta genomförandet.

### 7.6.1 Gällande bestämmelser

Enligt 5 kap. 11 § PBL får under genomförandetiden mot berörda fastighetsägares bestridande detaljplanen ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen.

Syftet med bestämmelserna är att ge fastighetsägare en garanterad rätt att genomföra planens intentioner under hela genomförandetiden. Ändringar under denna tid kan således ske enbart om berörda fastighetsägare är överens eller om det har uppstått nya förhållanden av stor allmän betydelse som inte kunnat förutses vid planläggningen. I sådana fall har fastighetsägarna rätt till ersättning. I förarbetena nämns inga exempel på sådana frågor av stor allmän vikt som skulle kunna motivera upphävande eller ändring av detaljplanen. I regeringens proposition Följdlagstiftning till miljöbalken (prop. 1997/98:90 s. 169) nämns dock att bestämmelserna kan vara tillämpliga i de fall en lagakraftvunnen, men inte genomförd detaljplan, skulle kunna medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds.

### 7.6.2 Erfarenheter och problem

De begränsade möjligheterna att ändra en detaljplan under genomförandetiden är en bidragande orsak till att detaljplanerna ibland görs detaljreglerande. Kommunen kan i och för sig ändra en detaljplan om de fastighetsägare som berörs inte motsätter sig ändringen. I projektanknutna detaljplaner, där kommunen äger marken eller som berör en enskild fastighetsägare, utgör bestämmelserna

inget avgörande hinder mot ändringar under genomförandetiden. I mer komplexa planeringssituationer där flera fastighetsägare är involverade är dock risken för överklagande och skyldigheten att ersätta berörda fastighetsägare för den skada de lider troligtvis avhållande faktorer för ändringar under genomförandetiden.

### 7.6.3 Överväganden och förslag

*Det bör ges vissa möjligheter att komplettera detaljplanen under genomförandetiden*

Bestämmelserna om att det ska finnas vissa möjligheter till ändringar under genomförandetiden bör behållas. Den grundläggande principen bör dock vara att detaljplanen inte ska ändras mot berörda fastighetsägares vilja och utan starka skäl. Frågor som rör mark- och vattenanvändningen och byggandets omfattning ska vara uttömmande behandlade i detaljplanen och berörda fastighetsägare ska också fortsättningsvis ha en garanterad byggrätt under genomförandetiden. Inskränkningar i byggrätten bör som hittills endast kunna ske om inte de fastighetsägare som berörs motsätter sig detta. Också möjligheterna till ändring under genomförandetiden vid nya förhållanden av stor allmän vikt bör behållas. I dessa fall ges berörda fastighetsägare rätt till ersättning.

En grundläggande ambition med kommitténs förslag är att detaljplanen uttömmande ska reglera användningen av planområdet för olika ändamål i stort och att effekterna av planen ska redovisas i ett sammanhang. För att underlätta upprättandet av enklare detaljplaner bör det emellertid ges vidgade och generella möjligheter att i vissa avseenden ändra eller komplettera en detaljplan under genomförandetiden under förutsättning att fastighetsägarnas grundläggande rättigheter inte inskränks. Om detaljplanen, i enlighet med kommitténs förslag i föregående avsnitt, endast översiktligt anger planområdets användning för skilda ändamål samt byggandets omfattning i stort bör det ges möjlighet att ändra detaljplanen genom att komplettera med planbestämmelser som preciserar utformningen av bebyggelsen. En förutsättning för att sådana ändringar ska kunna göras är att de inte inskränker fastighetsägarnas grundläggande byggrätter, utan endast ger kompletterande bestämmelser som rör byggnadernas utformning på berörda fastigheter och främst reglerar grannerättsliga frågor i anslutning till

aktuella förändringsåtgärder när flera fastigheter behöver regleras i ett sammanhang. Det kan t.ex. gälla närmare bestämmelser om byggnadernas placering på tomten och deras utformning med hänsyn till topografi, utsikt, insyn, störningar och vegetation, tillfarter, utfarter, gemensamma friytor och parkeringsplatser. Därigenom kan en grupp av fastighetsägare få ett samlat besked om den närmare miljöns utformning och en helhetsprövning kan åstadkommas.

Det kan också i vissa särskilda situationer finnas skäl att tillåta ändringar under genomförandetiden för att underlätta en ändamålsenlig fastighetsindelning. Kommittén föreslår i avsnitt 9.5.3 att det nuvarande fastighetsplaneinstitutet tas bort och att fastighetsindelningen ska kunna regleras genom planbestämmelser i detaljplan. Det får förutsättas att detaljplanen även om den är översiktlig anger sådana planbestämmelser i de fall de anses behövas och att de sammantagna effekterna för fastighetsägarna framgår av genomförandebeskrivningen. Man kan dock inte utesluta att förutsättningarna för en ändamålsenlig fastighetsindelning ändras eller behöver klargöras då genomförandet av planen aktualiseras. Det bör därför införas en bestämmelse som gör det möjligt att i vissa fall komplettera med ”fastighetsplanebestämmelser” även under genomförandetiden.

Kommittén föreslår därför att det i 5 kap. 11 § införs ett nytt andra stycke med bestämmelser som ger möjligheter att ändra planen för att underlätta genomförandet och för att precisera bebyggelsens utformning för fastigheter som behöver regleras i ett sammanhang. Sådana ändringar kan enligt förslaget genomföras även om berörda fastighetsägare skulle motsätta sig det. Bland annat med hänsyn till bestämmelsen i 14 kap. 5 § om rätt till ersättning vid skada genom planändring under genomförandetiden finns det sannolikt inte någon risk för att rättigheter som givits genom planen åsidosätts genom kompletterande planbestämmelser av det slag som avses här. För att ytterligare säkerställa att fastighetsägarnas grundläggande rättigheter inte inskränks bör det av bestämmelserna även framgå att syftet med detaljplanen inte får motverkas, att bestämmelserna inte får strida mot någon gällande planbestämmelse och att de endast får avse kompletteringar till gällande bestämmelser. Genom ändringen ges således möjligheter att reglera dels byggnadsutformningsfrågor som kräver ställningstaganden för flera fastigheter samtidigt (och därmed inte kan regleras vid bygg-

lovet), dels fastighetsbildningsfrågor enligt fastighetsbildningslagen (FBL), anläggningslagen (AL) m.fl.

I sammanhanget bör noteras att ett enkelt planförfarande normalt bör kunna tillämpas vid den här beskrivna typen av ändring av detaljplanen, eftersom den endast är en fråga för berörda sakägare. Vidare torde möjligheterna till delegation av beslutanderätten till byggnadsnämnden kunna utnyttjas.

*Möjligheterna att ändra detaljplanen efter genomförandetiden bör behållas*

I samband med kommitténs överväganden om ändringar under genomförandetiden har det även diskuterats om bestämmelserna i 5 kap. 12 § behöver ses över och förtydligas. Bestämmelserna medger efter en ändring år 1991 att gällande detaljplaner kan ändras på ett relativt enkelt sätt genom att man endast behöver införa bestämmelser om genomförandetid för ändringen eller kan låta en ev. gällande genomförandetid i den underliggande planen gälla även för ändringen. Det var främst behovet av att kunna lägga till bestämmelser över ett större område med äldre detaljplaner som föranledde ändringen i 5 kap. 12 § (prop. 1990/91:146 s. 44 f). Ändringen kan t.ex. möjliggöra att nya bestämmelser (inkl upphävanden av gällande bestämmelser) antas för ett större område med flera detaljplaner. I PBL har inte angetts några begränsningar av vilka frågor som ska kunna bli föremål för ändring, men i motiven till lagändringen 1991 ges vissa riktlinjer (s. 47 f). Enligt dessa ska ändringar främst kunna avse administrativa bestämmelser, utformningsbestämmelser eller användningsbestämmelser. Förfarandet har t.ex. ansetts vara lämpligt i områden med ofullständiga detaljplaner eller äldre planer från tiden före PBL som fortfarande har giltighet, där man exempelvis önskar ändra lovpliktens omfattning eller huvudmannaskapet för allmän plats, tydliggöra vissa (bevarande-) intentioner gentemot flera fastighetsägare i ett sammanhang eller komplettera planen med t.ex. exploateringstal och ändamålsbestämmelser i sådana planer som saknar dessa bestämmelser.

Diskussionerna under utredningen har främst gällt behovet av att i lagtexten eller på annat sätt tydligt definiera användningsområdet för denna typ av ändringar, sett inte minst i förhållande till behovet av att äldre och ofullständiga detaljplaner ersätts med planer som uppfyller PBL:s krav på obligatoriskt innehåll enligt 3–

6 §§. Det har exempelvis ifrågasatts om bestämmelser som ger nya exploateringsförmåner ska kunna göras utan att en ny, och PBL-anpassad, detaljplan upprättas. En tilläggsreglering av frågor som rör markanvändning och byggandets omfattning, där genomförandetid ges endast för tillägget, skulle ju innebära att byggrätten och lämpligheten inte får en samlad bedömning och att de övriga reglerna i PBL om rättigheter och skyldigheter som är knutna till genomförandetiden blir svåra att tolka.

Kommittén har inte funnit skäl att i lagtexten införa några begränsningar i kommunens möjlighet att ändra en detaljplan efter genomförandetiden. Nuvarande bestämmelser i 5 kap. 12 § ger tillräckligt stöd för kommunen att välja den mest lämpliga formen i det enskilda fallet. Hur långtgående ändringar som ska kunna göras utan att en ny detaljplan upprättas beror på omständigheterna i det enskilda fallet. En ändring av detaljplanen bör således inte heller fortsättningsvis i princip avse andra frågor än administrativa bestämmelser och de allmänna intressena som rör byggnaders utformning m.m. När ändamålet eller byggandets omfattning ska bestämmas i plan krävs genomförandetid och det kan därför normalt vara mer ändamålsenligt att ersätta gällande plan med en ny plan inom berörd del av planområdet. Även i de fall syftet är att ändra huvudmannaskapet för allmänna platser eller att tillåta exploateringssamverkan som är direkt knutna till byggrätterna kan en mer genomgripande översyn av detaljplanen som helhet vara lämplig. I sammanhanget bör även pekas på att kravet på tydlighet enligt 5 kap. 9 § innebär att detaljplanens handlingar tydligt ska redovisa bebyggelseområdets utformning och karaktär. Kommitténs förslag till enklare detaljplaner bör dessutom kunna innebära att det ofta ska anses som lämpligare och inte alltför betungande att ersätta inaktuella och ofullständiga detaljplaner med PBL-planer.

## 7.7 Reglerna för förfarandet

### **Kommitténs bedömning och förslag**

Förfarandereglerne bör förtydligas och ändras för att medge vissa förenklingar och effektiviseringar av detaljplaneprocessen. Programmets syfte att redovisa övergripande mål och samband med omgivningen bör betonas, liksom att program kan undvaras om målen och sambanden framgår i en översiktsplan. Det bör under

vissa förutsättningar ges möjligheter att hoppa över samrådet i de fall planförslaget överensstämmer med översiktsplanen.

### 7.7.1 Gällande bestämmelser

PBL:s bestämmelser i 5 kap. 18–36 §§ om förfarandet vid detaljplanläggning är relativt detaljerade. De syftar bland annat till att säkerställa delaktighet för alla berörda samt en snabb och effektiv planläggning.

Detaljplanen ska enligt 5 kap. 18 § första stycket grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt.

När ett förslag till detaljplan upprättas ska kommunen enligt 20 § samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet eller förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet eller förslaget ska beredas tillfälle till samråd. Syftet med samråden är enligt 21 § att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden bör kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget. De synpunkter som har framförts vid samråden samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna ska redovisas i en samrådsredogörelse.

Innan detaljplanen antas ska kommunen enligt 23 § ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra detta skriftligen under utställningstiden.

Enligt 28 § behöver inte bestämmelserna om program, miljökonsekvensbeskrivning, utställning m.m. tillämpas om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen. I stället genomförs då ett förfarande som i huvudsak bygger på samråd (enkelt planförfarande).

Detaljplanen antas enligt 29 § av kommunfullmäktige, som dock får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.



### 7.7.2 Erfarenheter och problem

PBL:s förfaranderegler har kritiserats främst för att de anses leda till en alltför tungrodd och omständlig planprocess. Synpunkter har bland annat framförts om följande.

Det generella kravet på att detaljplanen ska grundas på ett program anses alltför kategorisk och tillämpningen bidra till att förlänga processen. Bestämmelserna tillämpas på varierande sätt i kommunerna och programmen tenderar till att bli alltför detaljerade och redovisas som färdiga skisser eller förslag, utan att kopplingen till översiktsplaneringen eller de övergripande förutsättningarna redovisas. Programsamrådet fyller då inte sin funktion och det planförslag som senare skickas ut för samråd blir nästintill identiskt med programmet. Från såväl exploatörer som berörda sakägare och allmänhet kan detta förfarande uppfattas som både förvirrande och som en fördröjning av planprocessen. Rätt utnyttjad anses programmet dock kunna underlätta den efterföljande planeringsprocessen, och det anses att det finns en potential i att utveckla metoder för att i den översiktliga planeringen ge stöd för detaljplanläggningen. Det har efterlysts ett tydligare stöd för att undvara program i de fall det finns stöd i översiktsplanen.

Samrådet tillmäts stor betydelse och PBL har ökat möjligheterna till insyn och inflytande i tidiga skeden av detaljplaneringen. Samrådsprocessen försvåras ibland av den inomkommunala processen genom internremitter och en formell hantering inom kommunen, där fackförvaltningar och facknämnder tidigt motsätter sig eller ställer krav på planförslaget som försvårar den slutliga politiska avvägningen.

Drygt en tredjedel av kommunerna uppskattar i den tidigare nämnda enkäten från Kommunförbundet att fler än 30 procent av planerna upprättas med stöd av bestämmelserna om enkelt planförfarande. Erfarenheterna från överprövning har emellertid i vissa kommuner inneburit en större tveksamhet till att tillämpa bestämmelserna. Kriterierna för tillämpningen föreslås utvidgas och förtydligas. Kraven på att förslaget ska sakna intresse för allmänheten tolkas som att planförslaget inte får beröra allmän platsmark, även om marken uppenbart saknar intresse för allmänheten.

En formellt riktig utställnings- och antagandeprocess är ett viktigt led för att skapa legitimitet och förtroende för den slutligt antagna planen. Kungörelser i ortstidningen anses dock kostsamma och ineffektiva. Många menar att det borde bli tillåtet att minska

annonsens omfattning genom att hänvisa dels till kommunens hemsida, dels till möjligheten att ringa eller besöka kommunen. Kravet på att kungörelse om utställning ska införas minst en vecka före utställningstidens början innebär i praktiken att utställningstiden måste förlängas till fyra veckor.

Det anses att plan- och beslutsprocessen förlängs genom de vida möjligheterna att överklaga och av de långa handläggningstiderna vid överprövning. Det finns tydliga tendenser till att enskilda sakägare som har invändningar mot ett planförslag i stället för att invända mot planens innehåll, söker och åberopar formella brister i hanteringen. Risken för att kommunens planbeslut upphävs vid överprövning på grund av formella fel innebär bl.a. att kommunen inte fullt ut utnyttjar möjligheterna till en snabbare planprocess eller förenklar handläggningen. Utredningar för att klargöra vilka som undertecknat listor mot planförslag blir ibland orimligt resurskrävande. Önskemål har framförts om att kräva att sakägare som framför synpunkter ska ange sin adress för att sedan få rätt att överklaga.

### 7.7.3 Överväganden och förslag

PBL:s förfaranderegler som bland annat garanterar medborgarinflytande och rättstrygghet för berörda intressenter är grundläggande och bör i huvudsak finnas kvar. Den stegvisa processen, som innebär att sakägare, myndigheter och allmänheten ges möjligheter att successivt påverka beslutsunderlaget och planens utformning är avgörande för planens kvalitet, och kan även bidra till en effektivisering av beslutsprocessens senare skeden, inte minst vid överklagandet. Den tungrodda processen orsakas många gånger av kommunernas egna interna rutiner och inte av PBL:s krav. Bestämmelserna föreslås dock justerade i några avseenden i syfte att förenkla och effektivisera planeringsprocessen. En effektivisering kan även i hög grad åstadkommas genom ändrade arbetssätt och rutiner inom kommunen, en större förståelse för planprocessen inom kommunen och hos andra myndigheter samt en ökad respekt för tidsaspekten hos olika berörda parter.

*Kravet på program bör förtydligas och nyanseras*

Erfarenheterna från tillämpningen visar att bestämmelserna om program inte alltid har tillämpats på det sätt som var avsikten. Det tycks i vissa fall finnas oklarheter om vad som är syftet med programmet. I stället för att i tidiga skeden diskutera de övergripande målen och utgångspunkterna för planeringen utgör programmet ibland ett färdigt planförslag. Den förskjutning av samrådet mot tidiga skeden av planeringsprocessen som var syftet med införandet av bestämmelserna har således inte fått fullt genomslag. Syftet med och kriterierna för program för detaljplan bör därför förtydligas. Det är av flera skäl angeläget att programmet redovisar planens förhållande till omgivningen. Inriktningen mot geografiskt begränsade detaljplaner för enstaka projekt ökar behovet av att planområdet sätts in i ett större sammanhang, t.ex. när det gäller trafikförsörjning, omgivande bebyggelses karaktär och värden samt tillgången till grönområden. Det är naturligtvis angeläget att berörda grannar och andra intressenter tidigt får ta del av och påverka ett underlag som visar sambanden med sådana förhållanden i den närmaste omgivningen. I de fall detaljplanläggningen syftar till att förbereda en större exploatering av exempelvis nya bostäder eller en anläggning för detaljhandel är det angeläget att tidigt diskutera hur exploateringen förhåller sig till övriga delar av kommunen och i vissa fall även till områden utanför kommunen. Av bestämmelserna om program bör därför framgå att programmet ska redovisa planens mål och samband med omgivningen, såväl inom kommunen som i berörda kommuner. Därigenom tydliggörs programmets övergripande karaktär och syftet att ge möjlighet till ett tidigt samråd om dessa förutsättningar och utgångspunkter.

Enligt nuvarande bestämmelser behöver program inte upprättas om det är onödigt. Enligt förarbetena (prop. 1994/95:230 s. 117) gäller det framförallt de fall planförslaget uppfyller kriterierna för enkelt planförfarande, dvs. är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen. Vidare nämns planförslag där detaljplanens innebörd och konsekvenser kan utläsas av översiktsplanen. Mot bakgrund av erfarenheterna kan konstateras att bestämmelserna är alltför kategoriska och inte ger tillräcklig vägledning för bedömning av behovet av program i det enskilda fallet. Det bör därför i bestämmelserna ges en uttrycklig möjlighet att undvara program om de övergripande förutsättningarna framgår av översiktsplanen. Detta ger förutsättningar för

att kommunen via ställningstaganden i översiktsplanen skaffar sig en planberedskap för större sammanhängande områden som grund för en effektivisering av efterföljande detaljplaneläggning. Av bestämmelserna bör även tydligare framgå att program inte behöver upprättas om det är onödigt. Därigenom tydliggörs att bedömningen bör göras fristående i förhållande till programmet syfte och innehåll.

#### *Förenklingar bör medges om det finns stöd i översiktsplanen*

Det finns också skäl att medge ytterligare förenklingar genom att hoppa över samrådet i de fall planförslaget är helt i överensstämmelse med en aktuell översiktsplan. En förutsättning för detta bör dock vara att syftet med och konsekvenserna av förslaget tydligt kan utläsas av översiktsplanen samt att förslaget är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande. Kommittén föreslår att det införs särskilda bestämmelser som ger stöd för ett sådant förfarande.

En annan situation då förfarandet föreslås förenklat är i situationer då det krävs en tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken och en detaljplan upprättas enbart för den verksamhet som tillståndsprövning avser. Resonemangen i denna del utvecklas i avsnitt 11.2.12.

I sammanhanget bör nämnas att Plan- och byggtredningen i sitt betänkande (SOU 1994:36) föreslog att förslag till detaljplan som har behandlats i översiktsplanen och är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande och vars konsekvenser framgår av översiktsplanen, bl.a. redovisade i en miljökonsekvensbeskrivning, skulle kunna tas fram genom enkelt planförfarande. Många remissinstanser tillstyrkte detta förslag, även om det också framfördes tveksamheter bl.a. med hänsyn till rättssäkerheten för berörda sakägare. Kommitténs förslag går i denna del inte fullt så långt som Plan- och byggtredningens, främst för att det kan bli praktiskt svårt att använda enkelt planförfarande för översiktliga detaljplaner med många sakägare. Ett utställningsförfarande för detaljplan enligt PBL:s krav i 5 kap 23–27 §§ bör krävas även i plansituationer där frågorna behandlats i översiktsplanen, för att kommunen därigenom på ett samlat sätt ska kunna fånga upp kvarvarande synpunkter från berörda sakägare och andra intressenter.

Genom att hålla isär normalförfarandet, som i och för sig kan förenklas enligt ovan, och enkelt planförfarande görs också en tydlig åtskillnad mellan planer som ska göra strategiska miljöbedömningar och planer som detta inte blir aktuellt för.

*Bestämmelserna om kungörelse vid utställningen bör ändras*

Utställningen fyller en viktig funktion, både som en formell bekräftelse av samrådet och ett tydligt politiskt ställningstagande och därmed som en förberedelse inför antagandet. Det finns emellertid behov av vissa ändringar i PBL som rör de formella kraven på hanteringen under utställningen. Kommittén föreslår att bestämmelserna i 5 kap. 24 § om kungörelse vid utställningen ändras i likhet med förslaget när det gäller kungörelse om utställning av översiktsplanen. Förslaget innebär ett slopande av kravet på att kungörelse om utställning ska ske minst en vecka före utställning. Detta krav anses leda till att både medborgare och berörda intressenter förväntar sig att utställningen börjar samtidigt som kungörelsen sker. Av bestämmelserna bör i stället framgå att kungörelse ska ske före utställningstidens början. Denna förändring ger inte anledning att ändra bestämmelserna om krav på underrättelse om innehållet i kungörelsen som finns i 25 §, eftersom det kan finnas ett intresse att i vissa situationer underrätta om innehållet innan kungörelsen anslagits eller förts in i ortstidningen.

Under utredningen har det även diskuterats att ändra bestämmelserna om kungörelse av utställning på kommunens anslagstavla och i ortstidningen med hänsyn till de nya möjligheter som i dag finns när det gäller spridning av information från kommunen (t.ex. på kommunens hemsida). Även om teknikutvecklingen erbjuder möjligheter finns det enligt kommitténs uppfattning dock inte nu skäl att i PBL ändra den generella principen att kungörelsen som grundregel ska anslås på kommunens anslagstavla och i ortstidning.

Plan- och byggutredningen föreslog i betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) förändringar av kraven på kungörelsens innehåll, som i vissa fall skulle kunna begränsas till enbart vissa basuppgifter om planen. De flesta remissinstanserna, utom ett antal kommuner, avstyrkte dock detta förslag till lagändring, åtminstone i de delar som gällde möjligheten att utelämna upplysningarna enligt punkterna 5 och 6 i 5 kap. 24 §. Dessa upplysningar, som bl.a. gäller hur synpunkter på förslaget ska lämnas och den enskildes rätt

att överklaga, bedömdes av flera remissinstanser som väsentliga såväl för medborgarinflytandet som för rättssäkerheten. Kommittén delar denna uppfattning och anser inte att det finns skäl att införa möjligheter att begränsa kungörelsens innehåll.

#### *Reglerna för enkelt planförfarande bör nyanseras*

Kravet i 5 kap. 28 § på att detaljplaneförslaget vid tillämpningen av enkelt planförfarande ska "sakna intresse för allmänheten" tolkas ofta så att det då inte får beröra allmänna platser. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna förtydligas med innebörden att förslaget ska sakna intresse för "en bredare allmänhet". Vidare föreslås en justering i enlighet med Plan- och byggtredningens förslag i betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) så att det tydliggörs att enkelt planförfarande innehåller två separata moment, samråd och underrättelse.

#### *Reglerna för delegation bör behållas*

Förslaget från Plan- och byggtredningen om att slopa bestämmelserna i 5 kap. 29 § om förutsättningarna för att delegera rätten att anta detaljplaner och istället låta kommunallagens regler ligga till grund för beslut om delegation har övervägts i utredningen. Ökade delegationsmöjligheter skulle kunna öka flexibiliteten och kommunernas valmöjlighet. Därigenom skulle det också bli möjligt att i vissa mycket enkla planer delegera planantagandet till tjänsteman, något som skulle kunna vara önskvärt vid mindre ändringar av detaljplan. Många remissinstanser tillstyrkte detta förslag, men pekade också på behovet av lämplig kompetens i kommunerna samt på vikten av att delegationsmöjligheten till tjänsteman används restriktivt. Mot bakgrund av att vissa kommuner under senare tid har använt PBL:s delegationsmöjligheter på ett olämpligt sätt görs dock den bedömningen att tiden inte är mogen för ytterligare delegationsmöjligheter när det gäller detaljplaneförfarandet. Vid några överprövningar har t.ex. kommunens beslut upphävts på grund av att principiellt viktiga planer inte har antagits av fullmäktige. Att delegera rätten att besluta om detaljplan till tjänsteman bör heller inte komma i fråga.

När det gäller förslaget att i lagstiftningen ställa krav på att sakägare ska uppge sin adress vid överklagande vill kommittén hänvisa till förslagen till ändringar i 13 kap. i avsnitt 12.4.7. Förslagen syftar bl.a. till att klargöra att den som klagat uttryckligen ska vara berörd, vilket bör leda till att enskilda i större utsträckning anger de uppgifter som behövs för prövningen.

## 7.8 Planhandlingarna

### Kommitténs bedömning och förslag

Det bör inte i detalj regleras hur olika handlingar tekniskt ska utföras. Kraven på att detaljplanen ska redovisas i olika handlingar tas bort. Det bör ställas krav på att planbeskrivningen tydligt redovisar de överväganden som har lagts till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser.

### 7.8.1 Gällande bestämmelser

I korthet gäller följande för innehållet i olika planhandlingar.

Detaljplanen består enligt 5 kap. 9 § PBL av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser. Planen får bestå av endast ena eller båda dessa handlingar eller av en handling som innehåller både plankarta och bestämmelser, om planens innehåll ändå framgår tydligt.

Till detaljplanen ska fogas en sådan planbeskrivning som anges i 5 kap. 26 § och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §. Om detaljplanen består av endast en handling, får dock planbeskrivningen redovisas i den handlingen enligt 5 kap. 10 §.

I planbeskrivningen ska enligt 5 kap. 26 § redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning samt de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet. Beskrivningen ska åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, ska avvikelserna och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

I genomförandebeskrivningen, som enligt ett uttryckligt krav i 6 kap. 1 § ska utgöra en särskild handling, ska redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som

behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

### 7.8.2 Erfarenheter och problem

Bestämmelserna i PBL förutsätter att detaljplanen normalt består av fyra handlingar; plankarta, planbestämmelser, planbeskrivning samt genomförandebeskrivning. Bestämmelserna utesluter dock inte att antingen plankartan eller bestämmelserna undvaras om innehållet ändå framgår tydligt. I allmänhet redovisas planbestämmelser – i enlighet med Boverkets Allmänna råd<sup>3</sup> – direkt på plankartan, vilket ofta ökar läsbarheten och förståelsen av planen. I de fall detaljplanen endast består av en handling medger PBL att planbeskrivningen redovisas på denna. Så sker också ofta i praktiken när det gäller mycket enkla planer eller vid ändring av gällande planer, t.ex. när planbestämmelser ändras eller läggs till. Bestämmelserna medger dock inte att den särskilda genomförandebeskrivningen kan redovisas på motsvarande sätt, utan denna ska enligt bestämmelserna i 6 kap. 1 § alltid utgöra en särskild handling.

Under utredningsarbetet har det framförts att planbeskrivningen ibland alltför knapphändigt redovisar skälen för planens utformning, såväl när det gäller enstaka planbestämmelser som den detaljeringsgrad som valts. Ofta saknas det i planbeskrivningen en tydlig redovisning av i vilken utsträckning planförslaget ändrats för att tillgodose synpunkter från sektorsföreträdare, enskilda intressenter och en bredare allmänhet. En grundläggande invändning, som bl.a. har visats i studier av hur miljökonsekvensbeskrivningar har hantearats i detaljplaneläggningen, gäller bristen på tydliga överväganden i planbeskrivningen med anledning av olika åtgärder för att förebygga miljöproblem eller för att åstadkomma en totalt sett god livsmiljö.

Som kommittén redovisar i avsnitt 9.3.3 har ambitionen att stärka genomförandefrågorna genom en särskild genomförandebeskrivning inte fått avsedd effekt. Genomförandebeskrivningarna är ofta ofullständiga eller saknas helt i många detaljplaner. Eftersom beskrivningarna ofta är summariska är det ofta svårt för fastighetsägare och allmänheten att förstå innebörden av planens genomförande.

<sup>3</sup> Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Boverket, Allmänna råd 1996:1, ändrad genom 2002:1.



### 7.8.3 Överväganden och förslag

Som en allmän princip bör enligt kommitténs mening gälla att lagen inte bör reglera hur olika planhandlingar tekniskt ska utformas, utan lägga vikten vid funktionen och innehållet hos olika delar av planen. Kommunen bör ges större frihet att redovisa planens olika delar på det sätt som är lämpligt i olika plansituationer och så länge det grundläggande kravet på tydlighet enligt 5 kap. 9 § upprätthålls. Kravet i 9 § att bestämmelser och karta ska vara särskilda handlingar föreslås därför utgå, vilket även stämmer överens med den praktiska tillämpningen. I paragrafen föreslås vidare ett tillägg i andra stycket som följer av förslaget i avsnitt 9.5.3 att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen. Det bör av bestämmelserna tydligt framgå att – om det behövs för att planen skall bli tydlig, får reglering av vissa fastighetsindelningsfrågor som avses i 7 c § tas in på en särskild plankarta.

Vidare föreslås att kravet i 6 kap. 1 § att genomförandebeskrivningen ska utgöra en särskild handling tas bort. Ytterligare motiv till detta förslag redovisas i avsnitt 9.3.3.

Också när det gäller bestämmelserna i 26 § om planbeskrivningen finns anledning till vissa ändringar. Även om planbeskrivningen inte har en bindande verkan fyller den en viktig funktion för att tolka och förstå planen och dess innebörd. Det är angeläget att planbeskrivningen redovisar de överväganden som gjorts under planarbetet exempelvis med hänsyn till synpunkter under processen eller, i förekommande fall, mot bakgrund av det slutsatser som kan dras av miljökonsekvensbeskrivningen. En mer utförlig planbeskrivning kan också vara en förutsättning för mer översiktliga detaljplaner, så att berörda fastighetsägare och beslutsfattare tydligt ska kunna utläsa kommunens intentioner. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna om planbeskrivningen i 26 § ändras så att de överväganden som har lagts till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser tydligt framgår.

## 7.9 Bygglövsprövningen inom detaljplan

### Kommitténs bedömning och förslag

Bygglövsprövningen får ökad tyngd genom bestämmelser om att kraven rörande byggnaders utformning ska kunna hävdas vid bygglovet där uttrycklig reglering saknas i detaljplanen.

#### 7.9.1 Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i 8 kap. 11 § PBL ska ansökningar om bygglov för åtgärder inom detaljplan bifallas om åtgärden inte strider mot detaljplanen och den uppfyller kraven i 3 kap. (utom 3 §, som anknyter till egenskapskraven i BVL). Bygglov får dock meddelas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen om avvikelserna är förenliga med syftet med planen.

#### 7.9.2 Erfarenheter och problem

De problem som framhållits rörande bygglovsprövningen avser främst att bygglov inte kan vägras för projekt som saknar förutsättningar att fylla alla de krav samhället ställer samt att kraven i 3 kap. är svåra att hävda utan stöd av planbestämmelser. Problemen utvecklas närmare i avsnitt 4.3 samt i avsnitt 10.2.3.

#### 7.9.3 Överväganden och förslag

En utgångspunkt för kommitténs förslag är att den slutgiltiga regleringen av allmänna och enskilda intressen i högre grad ska kunna ske vid lovprövningen. Detta gäller såväl prövningen av förändringar inom områden utan detaljplan som inom områden med detaljplan. I dag anses det vara svårt för kommunen att inom detaljplanelagt område hävda kraven rörande t.ex. byggnaders placering, utformning och utförande samt tomters utformning och utförande, trots att det i PBL stadgas att sådana frågor ska beaktas vid lovprövningen. Det bör således göras tydligt att kraven rörande byggnaders utformning ska kunna hävdas vid bygglovet utan uttrycklig reglering i detaljplanen, vilket skulle kunna underlätta antagandet av mer översiktliga detaljplaner.

Kommittén föreslår därför att bestämmelserna i 8 kap. 11 § om förutsättningarna för bygglov inom detaljplanelagt område ändras. Ändringen innebär att det vid bygglovsprövningen för planenliga åtgärder ska prövas om åtgärden uppfyller allmänna intressen och samhällskrav också i de delar som inte regleras i planen. Detta ger ett stöd för att prövningen ska ske med utgångspunkt från detaljplanen i de delar planen uttryckligen reglerar frågeställningen och i annat fall med stöd av PBL:s bestämmelser om allmänna intressen. Ändringen kan således innebära ett minskat behov av att olika krav och villkor ska regleras genom planbestämmelser, och att planen således kan göras mer översiktlig. Detta ställer i sin tur krav på att berörda fastighetsägare ges möjlighet att lämna synpunkter i samband med bygglovsprövningen även för planenliga åtgärder. En förutsättning är vidare att det av planen tydligt framgår vilka frågor som läggs fast i planen och vilka som skjuts till en senare prövning. Kommittén föreslår av bl.a. dessa skäl att bestämmelserna om hörande av grannar i 8 kap. 22 § ändras så att dessa alltid ska beredas tillfälle att yttra sig. Kommitténs överväganden och förslag när det gäller bygglovsprövningens omfattning redovisas i avsnitt 10.2 samt i fråga om rätten att komma till tals i avsnitt 12.4.6.

### 7.10 Villkor avseende laga kraft och andra förslag till ändringar

#### **Kommitténs bedömning och förslag**

Kommittén föreslår att det införs en möjlighet att villkora ett beslut om att upphäva en detaljplan med att den ersättande planen eller områdesbestämmelserna ska ha vunnit laga kraft. Syftet med detta är att undvika att kommunen och berörda oavsiktligt riskerar att få området oreglerat på grund av att den plan eller de bestämmelser som ska ersätta den upphävda planen inte vinner laga kraft.

För att få en följsamhet mellan vad som gäller för allmänna platser i de fall en detaljplan upphävs och vad som ska gälla enligt ordningslagen och den särskilda lagen om gatuhållning och skyltning föreslås smärre justeringar i de båda sistnämnda lagarna.

### 7.10.1 Gällande bestämmelser

I dag finns inga bestämmelser som reglerar det förhållandet att det kan finnas skäl att hålla samman upphävandet av detaljplan och antagandet av en ny.

När det gäller allmänna platser som kommunen är huvudman för är kommunen skyldig att svara för underhållet. Denna underhållsskyldighet kvarstår enligt 6 kap. 30 § PBL även om detaljplanen för området upphävs. När det gäller vad som ska anses som offentlig plats enligt 1 kap. 2 § ordningslagen (1993:1617) och 2 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning så är bedömningen relaterad till att platserna redovisas som allmänna platser i detaljplan.

### 7.10.2 Erfarenheter och problem

I dagsläget finns det en viss tveksamhet bland kommunerna när det gäller möjligheten att upphäva gamla detaljplaner. Skälen till detta är bl.a. att det finns viss oklarhet om vad som ska gälla om den plan eller de områdesbestämmelser som ska ersätta planen inte vinner laga kraft. Ett annat problem är frågan hur allmänna platser som genomförts ska betraktas om de inte har stöd i planen när det gäller kommunens renhållningsansvar och vilka regler som gäller i fråga om klassificeringen av allmänna platser. Dessa oklarheter påverkar benägenheten att upphäva de äldre planerna trots att de ibland är genomförda och inaktuella.

### 7.10.3 Överväganden och förslag

Riskerna för att vissa frågor blir oreglerade vid upphävande av en detaljplan upphävs om en ny plan eller områdesbestämmelser samtidigt inte vinner laga kraft bör läggas till grund för en justering av bestämmelserna i 5 kap. 34 § PBL. För att ge kommunerna en ökad trygghet också i samband med upphävanden bör det införas en möjlighet att villkora upphävandet med att en ny detaljplan eller områdesbestämmelser ska vinna laga kraft.

Vidare föreslås följdändringar i bestämmelserna i 1 kap. 2 § ordningslagen och 2 § lagen om gatuhållning och skyltning för att förtydliga att bestämmelserna ska gälla för allmänna platser även efter ett eventuellt upphävande av detaljplan.

## 8 Områdesbestämmelser

### Sammanfattning

Det finns en stor variation i användningen och synen på områdesbestämmelserna i olika kommuner. Även om över 2/3 av kommunerna har antagit områdesbestämmelser, finns det fortfarande fog för påståendet att bestämmelserna endast används i relativt begränsad omfattning. Trots den begränsade användningen och de problem som har förts fram är det uppenbart att områdesbestämmelser i flera avseenden svarar mot önskemål och behov av rättsverkande reglering. Svårigheterna vid tillämpningen och erfarenheterna från överprövningen motiverar emellertid att användningsområdena begränsas och förtydligas. Kommittén föreslår följande.

- Möjligheten att reglera grunddragen i markens användning genom områdesbestämmelser och att reglera fritidshusarea tas bort.
- Områdesbestämmelser ska som hittills kunna användas för att variera lovplikten och reglera byggnaders utformning i den befintliga bebyggelsen. I det sistnämnda fallet kan instrumentet utgöra ett alternativ till reglering genom detaljplan.
- Kravet på att områdesbestämmelserna ska säkerställa syftet med översiktsplanen eller tillgodose riksintressen tas bort och ersätts med krav på att arbetet ska inledas med ett program, om bestämmelserna inte överensstämmer med översiktsplanen.
- Ett enkelt förfarande bör i likhet med vad som gäller för detaljplan kunna tillämpas om bestämmelserna har ett tydligt stöd i översiktsplanen.

## 8.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven för PBL-översynen ska kommittén överväga vilket behov det finns av områdesbestämmelser som planinstitut och hur regleringen i så fall bör vara utformad. Erfarenheterna tyder på att institutet har använts i begränsad, men samtidigt varierande omfattning samt att det finns vissa problem vid tillämpningen. Samtidigt finns det skäl att diskutera områdesbestämmelsernas roll i PBL:s plansystem som helhet, framförallt i förhållande till nya förutsättningar och planeringsbehov som har förts fram under arbetet med översynen.

## 8.2 Bakgrund

### 8.2.1 Områdesbestämmelsernas syfte och uppgifter

Områdesbestämmelser infördes som ett helt nytt planinstrument i PBL år 1987. Syftet var i huvudsak att kommunen på ett förhållandevis enkelt sätt med rättsverkan för områden utan detaljplan skulle kunna säkerställa vissa delar av översiktsplanen i avgränsade frågor eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. De regleringsmöjligheter som ges genom områdesbestämmelser kan något förenklat delas in i tre kategorier, som dock inte utesluter varandra, utan kan varieras och användas i samma områdesbestämmelse:

1. *Reglering av enstaka frågor*

Ett användningsområde för områdesbestämmelser rör mer begränsade syften, såsom variation av bygglovsplikten, reglering av ytor för befintliga fritidshus eller förutsättningar för så kallad exploateringssamverkan. Syftet var att ge kommunen möjlighet att reglera vissa frågeställningar inom ett avgränsat område, utan att för den skull varken ta ställning till markanvändningen, ändamål eller utformning.

2. *Strategisk handlingsberedskap*

Områdesbestämmelser kan också användas mer strategiskt för att lägga fast huvuddragen i en viss framtida exploatering för exempelvis bebyggelse eller kommunikationsleder i avvaktan på efterföljande planläggning, bygglovs- eller tillståndsprövning. Genom att anta sådana bestämmelser kan kommunen få ett av-

görande i frågan som är bindande för både enskilda och myndigheter, dvs. ett slags ”projekteringstrygghet” för framtiden.

### 3. *Alternativ till detaljplan*

I vissa avseenden – till exempel för att reglera placering och utformning av bebyggelse – ges likartade regleringsmöjligheter som genom detaljplan. En grundläggande skillnad är dock att områdesbestämmelser varken kan ge byggrätt eller innebära byggnadsförbud. De kan inte heller reglera byggandets omfattning eller läggas till grund för inlösen av mark som behövs för gator och andra allmänna platser. Regleringen genom områdesbestämmelser kan således inte vara uttömmande när det gäller avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen.

I förarbetena betonas att områdesbestämmelserna främst är att betrakta som ett komplement till översiktsplanen. Det ställs därför i PBL ett uttryckligt krav på att det ska finnas ett stöd i översiktsplanen för att anta områdesbestämmelser eller på att de ska tillgodose riksintressen. Kravet på förenlighet med översiktsplanen innebär att en ändring av översiktsplan i strid mot områdesbestämmelserna bör leda till att de ändras eller upphävs (Boverkets allmänna råd 1996:1, ändrad genom 2002:1 s. 16).

Områdesbestämmelser kan inte antas för ett område där en detaljplan gäller. Detta innebär att detaljplanen måste upphävas i beslut före antagandet av områdesbestämmelserna. Områdesbestämmelserna gäller till dess att de ändras eller upphävs. Om en detaljplan antas för området upphör de enligt 5 kap. 35 § PBL automatiskt att gälla. Avsikten är att alla bestämmelser som behövs, då ska finnas i detaljplanen, som har fullständiga regleringsmöjligheter (prop. 1985/86:1 s. 632).

Områdesbestämmelser omfattas av samma regler för förfarande, dvs. samråd, utställning och antagande, som gäller för detaljplan. Däremot ställs i motsats till vad som gäller för detaljplan inga detaljerade krav på de handlingar som ska ingå i områdesbestämmelserna, utan enbart att bestämmelserna och skälen till dem ska redovisas i en särskild handling och att det vid upprättandet ska finnas en särskild fastighetsförteckning. Enligt Boverkets allmänna råd bör handlingarna bestå av en karta som visar den geografiska omfattningen och fastighetsindelningen, till exempel utdrag ur en adresskarta, med bestämmelserna på kartan. Boverket rekommenderar även att det finns en särskild beskrivning som bland annat

anger de förutsättningar i översiktsplanen som ligger till grund för bestämmelserna.

### 8.2.2 Erfarenheter och problem

#### Användningen av institutet

Svenska Kommunförbundet (som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting) genomförde under våren 2004 en enkät om plan- och byggverksamheten som besvarades av 223 av landets 290 kommuner<sup>1</sup>. För att få ytterligare underlag om erfarenheterna av tillämpningen har PBL-sekretariatet under oktober 2004 skickat en enkät till ett 30-tal kommuner av varierande storlek samt även ställt frågor till samtliga länsstyrelser. Enkäten besvarades av 23 kommuner och 14 länsstyrelser. Några erfarenheter och problem har vidare berörts vid PBL-kommitténs seminarier och under utredningsarbetet i övrigt.

Nästan 70 procent av kommunerna uppger i Kommunförbundets enkät att de har antagna områdesbestämmelser. Dessa uppgifter stämmer i stort sett överens med svaren på en enkät som Plan- och byggutredningen genomförde år 1996 (SOU 1996:168 s. 482–483), där 60 av 86 kommuner svarade att man hade antagit områdesbestämmelser sedan PBL trädde i kraft.

Enligt svaren på kommitténs enkäter till kommuner och länsstyrelser är användningen ytterst varierande. Det finns inget entydigt mönster i användningen, men tendensen tycks vara att instrumentet utnyttjas i högre grad i landsbygdskommuner, medan kommunerna i storstads- och tillväxtregioner i väsentlig mindre grad har tillämpat bestämmelserna. I de 18 kommuner som enligt enkätsvaren har områdesbestämmelser finns sammanlagt över 210 bestämelseområden. Sju av dessa har färre än fem bestämelseområden, medan tre kommuner har fler än 20.

Bestämmelserna har i första hand använts för att reglera enstaka frågor, dvs. för att reglera ytan för fritidshus och även för att variera bygglovsplikten. Några kommuner har även antagit områdesbestämmelser som ett alternativ till detaljplan för värdefulla kulturmiljöer på landsbygden eller för att reglera placering och utformning av bebyggelse i befintliga bebyggelsemiljöer. Däremot har be-

---

<sup>1</sup> Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, Svenska kommunförbundet, 2004.



stämmelserna använts i liten utsträckning i fråga om de övriga regleringsmöjligheterna, dvs. för att reglera befintliga allmänna platser, vegetation eller skyddsanordningar eller för att tillåta exploateringsövervakning.

### Några fördelar med områdesbestämmelser

I enkätsvaren har såväl kommuner som länsstyrelser lyft fram fördelar med att använda områdesbestämmelseinstitutet.

#### *Områdesbestämmelser anses erbjuda en enkel regleringsform när behovet av reglering är begränsat*

Flera kommuner och länsstyrelser framhåller att områdesbestämmelser är en mycket smidig regleringsform i områden där man bara har behov att styra enskilda frågor, till exempel att begränsa vatten- och avloppsproblem genom att begränsa förutsättningarna för permanentboende eller för att reglera lovplikten.

I framförallt landsbygdsområden med bevarandevärde och gles bebyggelse anses att områdesbestämmelserna kan användas för att höja lovplikten och ange principer för utformning och placering av bebyggelse. Därigenom får kommunen ett instrument för att motverka förvanskning och samtidigt ge besked till fastighetsägare.

#### *Områdesbestämmelseinstitutet kan i vissa situationer utgöra ett alternativ till detaljplan*

Några fördelar med områdesbestämmelser i förhållande till detaljplan som har framhållits är att de på ett enklare sätt än genom detaljplan kan tillgodose behovet av en rationell, rättvis och förutsebar prövning av åtgärder, bland annat genom att de inte anger byggrätter eller kräver en genomförandetid, kan grundas på ett enklare underlag, bestå av enklare handlingar samt omfatta större områden. Framförallt när det gäller centralt belägna, i princip färdigbyggda, områden med blandad bebyggelse framhålls områdesbestämmelser som ett bra alternativ till detaljplan, eftersom fastigheterna kan vara så olika att det ofta är svårt att ha en generell bestämmelse om exploateringsgrad, medan bebyggelsens gemen-

samma karaktärsdrag däremot kan regleras genom områdesbestämmelser.

Några kommuner och ett par länsstyrelser framhåller att områdesbestämmelserna i vissa fall kan användas för att säkerställa en viss markanvändning, utan att för den skull genomföra en omfattande detaljplaneläggning. Det kan till exempel vara aktuellt när konkreta utbyggnadsönskemål inte är aktuella, men det kan vara viktigt för enskilda fastighetsägare eller exploatörer att genom områdesbestämmelser ha den framtida expansionen fastlagd.

Genom bestämmelserna har kommunen möjlighet att ange en inriktning och lämna andra frågor till senare reglering. Markreservationen genom områdesbestämmelser anses i dessa avseenden kunna förenkla detaljplaneläggning i ett senare skede. De exempel som redovisas i enkätsvaren avser bland annat golfbanor och vindkraft.

### Några svårigheter och hinder som har påtalats

Såväl de kommuner som de länsstyrelser som har svarat på enkäten framför att det finns svårigheter som motverkar att instrumentet används. Svårigheterna avser såväl tillämpningsområdet och regleringsmöjligheterna som förfarandet i följande avseenden.

#### *Reglerna anses ställa alltför omfattande krav på processen handlingarna*

Det huvudsakliga skälet som de kommuner som överhuvudtaget inte har utnyttjat instrumentet anger är att kraven på såväl förfarandet som handlingarna är lika omfattande som vid detaljplaneläggning. I de fall det finns ett starkt behov av rättsverkande reglering har det ofta ansetts mer rationellt att detaljplanelägga.

Bestämmelserna i PBL anses ställa för stora krav på områdesbestämmelser ska säkerställa syftet med översiktsplanen. I ett antal regeringsbeslut (M2000/202/Hs/P, BO90/2783–2786/P, M91/3278/9 samt M1999/371/Na) har områdesbestämmelser upphävts med hänvisning till att de saknade stöd i översiktsplanen. Dessa beslut visar att det åtminstone bör ställas krav på att såväl inriktningen som avgränsningen av områdesbestämmelserna bör stämma överens med den gällande översiktsplanen.

*Det finns i vissa fall en osäkerhet om bestämmelsernas räckvidd och om regleringsmöjligheterna*

Möjligheterna att reglera grunddragen används ibland på fel sätt. Att det finns oklarheter i användningen i detta avseende framgår bland annat av ett par regeringsbeslut där områdesbestämmelser har upphävts. I det ena fallet (M2000/1611/Hs/P) klargjordes att regleringen av grunddragen inte får preciseras på ett sätt som innebär att de går längre än att reglera grunddragen i mark- och vattenanvändningen. I det andra beslutet (In97/947/PL) fastslog regeringen att det inte är möjligt att genom områdesbestämmelser reglera användning för fritidsbebyggelse, eftersom PBL inte ger möjlighet att närmare ange hur bostäder får användas. Också enkätsvarerna visar på tendenser till att denna regleringsmöjlighet inte används på avsett sätt, utan att bestämmelserna ibland mer detaljerat anger ändamål, såsom fritidbebyggelse och handel.

Ytterligare ett exempel där det råder osäkerhet om regleringsmöjligheterna gäller regleringen av area för fritidshus (enligt punkten 3) I de fall områdena består av både fritids- och permanentbostadshus anses det svårt att få förståelse för de skilda reglerna hos berörda fastighetsägare. Det har vidare rått en osäkerhet om även obebyggda tomter kan regleras. Bestämmelserna är visserligen avsedda i huvudsak för att reglera befintliga fritidshus, men bestämmelserna kan även utformas så att de träffar tillkommande fritidshus. Bland annat i ett par regeringsbeslut (M2000/616/Hs/P samt M2002/2771/Hs/P) fastslås att områdesbestämmelser för att reglera fritidshusarea inte kan omfatta obebyggda tomter, som är avsedda för permanentboende.

En annan oklarhet vid tillämpningen, som har blivit föremål för prövning och upphävande, gäller hur långt utformningen av byggnader (enligt punkten 4) kan regleras utan att man reglerar byggrätter och byggnaders omfattning, eftersom detta inte är möjligt genom områdesbestämmelser. Det finns även – i likhet med kommunernas användning av detaljplanebestämmelser – en generell tendens till att kommunerna går utöver de regleringsmöjligheter som ges enligt PBL.

*Det saknas resurser – och ibland incitament – för att variera lovplikten*

Önskemål om såväl utvidgning som minskning av skyldigheten att söka lov berör ofta omfattande områden i glesbygdskommuner, varför kravet på fastighetsförteckning och på samråd med berörda, kan bli både kostsamt och resurskrävande. Kostnaderna för planarbetet kan inte fullt ut täckas genom intäkter, framförallt om syftet är att minska lovplikten. En bygglovsbefrielse innebär även att intäkterna för byggloven minskar. Bygglovsbefrielse leder inte alltid till lättnader, utan skapar många gånger osämja mellan grannar, vilket också belastar kommunen, utan att kostnaderna kan täckas. Det påtalas också att bygglovsbefrielse enligt 8 kap. 5 § tredje stycket PBL inte får medges om bygglovsbefrielse krävs för att tillvarata grannars intressen och allmänna intressen.

Man efterlyser sammantaget möjligheter att variera bygglovsplikten på ett enklare sätt. De förslag som har framförts som alternativ till dagens möjligheter till reglering av lovplikt genom detaljplan eller områdesbestämmelser är att lovplikten ska kunna varieras genom översiktsplanen, eller genom särskilda beslut i kommunfullmäktige.

*Regleringen är inte uttömmande och lämnar ett oklart och varierande utrymme för bygglovsprövningen*

Rätten till kompletteringsåtgärder – dvs. främst komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och fasadförändringar – på en- och tvåbostadshus samt i vissa avseenden även andra byggnader är generell utanför detaljplanelagda områden. Visserligen kan kommunen i områdesbestämmelser eller med stöd av 3 kap. PBL ställa krav på placering, utformning och utförande, men således inte hindra åtgärden i sig. Ofta finns ett behov av att kunna reglera även rätten till kompletteringsåtgärder. Detta innebär att områdesbestämmelserna anses mindre lämpliga för att reglera successiva förändringar i områden med en- och tvåbostadshus där det finns ett önskemål att hindra vissa kompletteringsåtgärder med hänsyn till områdes karaktär eller kulturhistoriska värden.

Att markanvändningen genom områdesbestämmelser endast kan regleras i sina huvuddrag och inte avse byggandets omfattning innebär att den slutliga bygglovsprövningen måste ske med stöd av 2

och 3 kap. PBL i de delar som inte regleras genom bestämmelserna. I Didón m.fl., Plan- och bygglagen s. 5:100, anförs t.ex. att i de fall arean för fritidshus regleras genom områdesbestämmelser är byggnadsnämnden förhindrad att lämna bygglov för tillbyggnader som skulle medföra att den i bestämmelsen angivna ytan överskrids. Å andra sidan framhålls att byggnadsnämnden inte heller är skyldig att medge bygglov upp till den gräns som anges i bestämmelserna, utan kan göra en fri prövning, främst mot bestämmelserna i 3 kap. PBL.

Ett antal regeringsbeslut (bl.a. M91/3189, 3190/9, M94/4904/9 samt In96/1172/PL) visar att områdesbestämmelser inte får innebära ett direkt eller indirekt byggnadsförbud och att några byggrätter inte kan skapas med stöd av bestämmelserna i enlighet med de grundläggande bestämmelserna i 1 kap. 6 § PBL, som anger att markens lämplighet för bebyggelse prövas genom planläggning – dvs. detaljplaneläggning – eller vid bygglovsprövningen.

Dessa förhållanden anses skapa osäkerhet vid tillämpningen och medverka till att berörda fastighetsägare har svårt att förstå bestämmelsernas innebörd. I några fall har det ansetts att områdesbestämmelser som reglerar fritidshusarea ger så svagt stöd för bygglovsprövningen att kommunen överväger att upphäva dem.

### 8.3 Överväganden och förslag

Som tidigare kunnat konstateras varierar användningen av områdesbestämmelser mellan kommunerna. Variationerna kan delvis förklaras med plansituation och tillgång till resurser, men tycks i hög grad även hänga samman med skilda synsätt, erfarenheterna från överprövningen samt oklarheter när det gäller tillämpningsområdet. Kommittén anser emellertid att erfarenheterna visar att det finns ett behov av möjligheter till en reglering med rättsverkan vid sidan om detaljplanen. Områdesbestämmelseinstitutet bör därför behållas, men användningsområdena begränsas och tydliggöras. För att underlätta användningen behöver även kravet på koppling till översiktsplanen ses över.

### 8.3.1 Variation av bygglovsplikt

**Kommitténs bedömning och förslag**

Områdesbestämmelser ger möjligheter att på ett förhållandevis enkelt sätt variera skyldigheten att söka lov. Mot denna bakgrund och de goda erfarenheterna av tillämpningen bör möjligheterna att variera lovplikten genom områdesbestämmelser behållas.

**Gällande bestämmelser**

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 16 § PBL, punkt 1 kan områdesbestämmelser reglera utökad eller minskad skyldighet att ansöka om lov i vissa bestämda avseenden.

Ett av syftena med PBL var att ge möjligheter för kommunen att variera skyldigheten att söka lov – dvs. både att minska och att utöka den – genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Det finns dock några viktiga skillnader mellan instrumenten som förtjänar att framhållas. En detaljplan innebär automatiskt att skyldigheten att söka bygglov utvidgas, dels för vissa åtgärder som rör byggnaders yttre, för skyltar, ljusanordningar samt jordbrukets ekonomibyggnader, dels rivningslov samt dels marklov för schaktning och fyllning. Genom områdesbestämmelser kan motsvarande åtgärder göras lovpliktiga. Både detaljplan och områdesbestämmelser ger möjligheter att på liknande sätt utvidga lovplikten, till exempel för underhåll av bebyggelse med särskilt bevarandevärde eller för mindre tillbyggnader utanför så kallad samlad bebyggelse under vissa förutsättningar, till exempel om det är fråga om en värdefull miljö eller om det behövs för att förhindra omvandling av fritidshus till permanentbebyggelse. Möjligheterna att minska lovplikten är dock större genom detaljplan än genom områdesbestämmelser. Genom detaljplan kan kommunen befria samtliga eller en del av de bygglovspliktiga åtgärderna inom planområdet från kravet på lov, medan enbart vissa, angivna åtgärder kan lovbefrias genom områdesbestämmelser.

## Några erfarenheter

Enligt tillgängliga uppgifter är det i förhållande till övriga regleringsmöjligheter relativt vanligt att områdesbestämmelser har antagits för att variera skyldigheten att söka lov. Oftast rör det sig om utvidgningar av lovplikten i kombination med bestämmelser som rör andra frågeställningar enligt de efterföljande punkterna. I vårt utredningsarbete har det dock framkommit att också de möjligheter som finns att minska lovplikten utnyttjats i viss utsträckning.

## Överväganden och förslag

Mot bakgrund av den omfattande användningen och de goda erfarenheterna av tillämpningen bör möjligheterna att genom områdesbestämmelser variera lovplikten behållas. I exempelvis områden där detaljplaner saknas eller har upphävts kan områdesbestämmelser användas för att bl.a. höja lovplikten och med rättsverkan lägga fast vissa allmänna intressen avseende den byggda miljöns och byggnadernas utformning och egenskaper. Med områdesbestämmelser för reglering av vissa utformningsfrågor kan ges likabehandling och ökad effektivitet i bygglovprövningen. Områdesbestämmelser för att höja lovplikten blir dock mindre behövliga om den generella lovplikten utanför detaljplan höjs. Däremot kan områdesbestämmelser då istället behövas för att sänka lovplikten, vilket skulle kunna bli aktuellt i helt andra typer av områden än de som behöver regleras med avseende på frågor som rör byggnaders utformning, exempelvis för en kommunal reglering av bygglovsplikten för jordbrukets ekonomibyggnader. Dessa frågor behandlas i avsnitt 10.6.5.

### 8.3.2 Grunddragen för mark- och vattenanvändningen

#### Kommitténs bedömning och förslag

Erfarenheterna visar på en osäkerhet om regleringsmöjligheterna samt problem vid tillämpningen, exempelvis i fråga om rättsverkningar för enskilda. Möjligheten att reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden föreslås därför tas bort.

## Gällande bestämmelser

Enligt 5 kap. 16 § 2 PBL kan områdesbestämmelser reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål.

Områdesbestämmelser som reglerar grunddragen i mark- och vattenanvändningen är enligt förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 604) inte avsedda att i detalj reglera markanvändningen.

I den tidigare byggnadslagen fanns bestämmelser om generalplan som kunde ges rättsverkan genom fastställelse. Förfarandet för att ge planerna rättsverkan ansågs emellertid som alltför omständliga och långa och endast ett tjugotal generalplaner hade fastställts under en 40-årsperiod. För att tillgodose behovet av rättsverkande bestämmelser knutna till översiktsplanen infördes möjligheter att anta områdesbestämmelser för begränsade områden och vissa avgränsade frågor; nämligen för att reglera grunddragen för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål. De exempel som nämns i förarbetena är bostadsbyggande och annat tätortsändamål eller verksamheter, såsom soptipp, flygplats, vägar och ledningsstråk.

Syftet med regleringen är att ge kommunen möjlighet att med bindande verkan säkerställa att översiktsplanens intentioner kan genomföras genom att lägga fast en viss användning av betydelse för kommunens utveckling, exempelvis om allmänhet och olika intressenter har invändningar mot en föreslagen användning (prop. 1985/86:1 s. 182–183). Kommunen kan också tänkas utnyttja regleringsmöjligheterna för att få ett bindande besked från staten angående användningen av ett visst område där det i översiktsplaneringen framkommit oenighet mellan kommunen och staten. Det kan gälla ett område som kommunen vill exploatera men som enligt någon statlig myndighet bör reserveras för annat ändamål, t.ex. en väg. Om kommunen antar områdesbestämmelser som innebär exploatering av området, måste staten – i sista hand regeringen – ta ställning till om det hävdade reservatet är ett riksintresse eller ett mellankommunalt intresse och om beslutet att anta områdesbestämmelserna på grund härav ska upphävas eller inte (12 kap. 1 och 3 §§).



## Några erfarenheter

Möjligheterna att översiktligt lägga fast grunddragen i mark- och vattenanvändningen har utnyttjats i några kommuner. I ett par kommuner var syftet att förhindra en planerad utbyggnad av trafikled och få ett bindande besked från staten. Kommunens beslut upphävdes i båda fallen av länsstyrelsen med stöd av 12 kap. PBL. I svaren från kommuner och länsstyrelser framgår att flera kommuner har områdesbestämmelser som reglerar grunddragen, normalt i samband med andra bestämmelser om bygglovsplikt eller om placering och utformning enligt punkten 4, se nedan. Det vanligaste syftet är att lägga fast ett område för ”bebyggelse”, varvid man ofta även reglerar bebyggelsens utformning. I enkätsvaren från kommunerna anges exempelvis att man genom områdesbestämmelser bland annat har lagt fast användningen för golfbanor, camping, vindkraftverk, handel, kolonilotter och industriområden. Några länsstyrelser påpekar att denna regleringsmöjlighet ibland har använts på ett felaktigt eller lagstridigt sätt. Också erfarenheterna från överprövningen visar att det finns en betydande osäkerhet om användningsområdet och om hur bestämmelserna ska utformas och tillämpas.

## Överväganden och förslag

De omfattande problemen vid tillämpningen talar för att det är tveksamt att behålla denna regleringsmöjlighet. Det gäller framförallt de svårbegripliga rättsverkningarna för sakägarna. Den fullständiga lämplighetsprövningen är inte genomförd och sakägarna kan därmed inte förutse vilka ev. rättigheter eller skyldigheter som bestämmelserna ger. Områdesbestämmelserna fungerar då närmast som ett nybyggnadsförbud.

Det har i utredningen övervägts att införa bättre möjligheter att reglera markens användning (och eventuellt exploateringsgraden) genom områdesbestämmelser för att få en mer ändamålsenlig rättsverkande planform på översiktlig nivå som behandlar strukturer och helheter. Dock kommer kraven på kartunderlag, konsekvensbeskrivningar, etc. att öka när regleringen utvidgas, liksom kraven på den innehållsliga hanteringen, och skillnaden mot detaljplan blir allt mindre. Eftersom man inte kan ge genomförandetid eller inlösenrätt/skyldighet i områdesbestämmelser (vilket hänger ihop

med att man inte kan ge byggrätt) kan sådana områdesbestämmelser inte användas när det avses ske förändringar i bebyggelsestrukturen, t.ex. ändring av gränsdragningen mellan kvartersmark och allmän platsmark eller när nya allmänna platser avses regleras. Vid många förändringar i befintlig bebyggelse eller samlade exploateringar av större bebyggelseområden torde således detaljplan (gärna på basis av fördjupad översiktsplanering) vara att föredra pga. dess reglerings- och genomförandemöjligheter. Vinsterna av en alltför långtgående reglering med områdesbestämmelser får således bedömas vara små i förhållande till den relativt omständliga planprocessen, vilken i sin tur är nödvändig på grund av bestämmelsernas bindande verkan.

Denna regleringsmöjlighet bör därför tas bort.

### 8.3.3 Byggnadsarea och tomtstorlek för fritidshus

#### Kommitténs bedömning och förslag

Det har i flera avseenden varit svårt att med stöd av områdesbestämmelser motverka permanentboende. Möjligheten att reglera area för fritidshus tas därför bort.

#### Gällande bestämmelser

5 kap. 16 § 3 PBL ger möjligheter att genom områdesbestämmelser reglera största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus. Införandet av dessa möjligheter motiverades av de problem som är förknippade med omvandlingen av fritidshus till permanentboende, till exempel när det gäller samhällsservice, vägstandard och teknisk försörjning. Genom bestämmelsen öppnas en möjlighet för kommunen att hindra sådana tillbyggnader och kompletteringsåtgärder som fastighetsägare till en- och tvåbostadshus utanför detaljplanelagda områden annars har rätt till. Någon motsvarande möjlighet att begränsa ytan för permanentbostäder finns inte, utan detta måste ske genom detaljplan.

Genom områdesbestämmelser kan man således enbart reglera ytan på fritidshus, och inte begränsa ytan för permanentbostäder. Avgörande för regleringen är således att en viss byggnad kan karakteriseras som ett fritidshus, vilket normalt förutsätts ske med stöd av det ändamål som har angetts i bygglovet, eller om detta inte

kan klarläggas, genom byggnadens standard och faktiska användning. I arbetet med områdesbestämmelserna bör därför enligt förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 184) ingå att undersöka och i beslutet ange vilka byggnader som är att anse som fritidshus.

### Några erfarenheter

Uppgifter från Plan- och byggtredningen (SOU 1996:168 s. 482–483) och svaren från kommuner och länsstyrelser tyder på att det vanligaste användningsområdet när det gäller områdesbestämmelser är att reglera ytan på fritidshus. Även när det gäller regleringen av area för fritidshus har det emellertid förekommit osäkerhet i fråga om regleringsmöjligheterna. En osäkerhet gäller bedömningen av att en viss byggnad kan karakteriseras som ett fritidshus, vilket normalt förutsätts ske med stöd av det ändamål som har angetts i bygglov eller, om detta inte kan klarläggas, genom byggnadens standard och faktiska användning. Ett antal regeringsbeslut (bl.a. M1999/262/Hs/P) har bekräftat att det ursprungliga bygglovet, och inte den faktiska användningen, bör utgöra underlaget för bestämmelserna, även i de fall fastighetsägare kan bevisa att byggnaden har brukats som permanentbostad under många år. Några kommuner framhåller att det för många, framförallt äldre, fritidshusområden som är under omvandling ofta saknas uppgifter om det ursprungliga bygglovet och att ett tillförlitligt och rättvisande underlag för avgränsningen ofta saknas.

Erfarenheterna från regeringsprövningen visar emellertid även att det ibland är svårt att praktiskt tillämpa och få förståelse från fastighetsägare för en användning av bestämmelserna i detta syfte. Särskilt i de fall områdena består av både fritids- och permanentbostadshus anses det svårt att få förståelse för de skilda regler som kan gälla för olika fastighetsägare. Ett grundläggande problem är att regleringen endast gäller befintliga hus, men den uppfattas som en given bygg rätt även för obebyggda fastigheter. Vidare har det under utredningsarbetet framhållits att reglering av byggnadsytan är ett mindre verkningsfullt instrument för att motverka permanentning av fritidshus, framförallt i stadsregioner med bostadsbrist. Svårigheterna har åtminstone i några kommuner lett till en tveksamhet till att använda bestämmelser som enbart reglerar arean på fritidshus. Också flera länsstyrelser berör svårigheter att använda områdesbestämmelser i detta syfte i omvandlingsområden.

## Överväganden och förslag

De påtalade svårigheterna bör enligt kommitténs bedömning läggas till grund för ändringar som innebär att möjligheterna att via områdesbestämmelser reglera fritidshusarea tas bort. I de fall kommunen önskar reglera ytan och ge byggrätter bör i stället detaljplaneinstitutet användas.

### 8.3.4 Byggnaders placering, utformning och utförande

#### **Kommitténs bedömning och förslag**

För att reglera byggnaders placering och utformning i befintliga bebyggelsemiljöer kan områdesbestämmelser utgöra ett enklare alternativ till detaljplan. Dessa regleringsmöjligheter bör därför behållas.

#### Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 16 § 4 PBL kan placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter regleras genom områdesbestämmelser. Genom områdesbestämmelserna erbjuds således i stort sett samma regleringsmöjligheter som detaljplan för att reglera byggnaders placering, utformning och utförande (jämför 5 kap. 7 § första stycket 4). Syftet kan enligt förarbetena vara att med rättsverkan reglera riktlinjer i översiktsplanen som berör bebyggelsens placering, utformning eller utförande i något avseende. Som exempel nämns krav på ett visst tekniskt utförande i skydds- och säkerhetsområden i anslutning till verksamheter eller krav på utformningen i bevarandeområden. Kraven på varsamhet enligt 3 kap. 10 § kan preciseras, liksom skyddsbestämmelser för byggnader och tomter enligt 3 kap. 12 §. För ett område vars bebyggelse som helhet får långsiktigt goda egenskaper kan kommunen även via områdesbestämmelser bestämma lägre krav på vissa tekniska egenskaper än de som följer av 14 och 15 §§ i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (17 § BVF).

## Några erfarenheter

Dessa regleringsmöjligheter har använts i flera kommuner i vissa avgränsade områden som ett alternativ till detaljplan. Det gäller bland annat enstaka byggnader eller samlad bebyggelse i kulturhistoriskt värdefulla områden, t.ex. i anslutning till kyrkor på landsbygden. Det finns dock även exempel på kommuner som utnyttjar institutet för att reglera bevarande och förändring av befintlig bebyggelse. I dessa fall kombineras regleringen normalt med en utökad lovplikt enligt punkt 1 och bestämmelser om grunddragen i användningen av mark- och vattenområden enligt punkt 2. I ett par kommuner har man upphävt samtliga detaljplaner för delar eller i vissa fall även större delen av en tätort och i stället antagit områdesbestämmelser. Möjligheten att utfärda så kallade skyddsbestämmelser med stöd av 3 kap. 12 § PBL har använts enbart i ett fåtal fall.

Avgränsningen av vad som ska kunna regleras anses inte alltid lätt eftersom utformningsbestämmelser ibland kan ha karaktären av ”byggrättsbestämmelser”, till exempel när det gäller bestämmelser om högsta byggnadshöjd eller antal våningar.

## Överväganden och förslag

Områdesbestämmelser som reglerar placering, utformning eller utförande av byggnader, tomter och allmänna platser har i vissa situationer befunnits vara lämpliga för att ge stöd vid prövningen av bebyggelsens utformning, framför allt i områden med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, t.ex. kyrkbyar eller trästäder. Även för att reglera successiva förändringar och tillskott i befintliga bebyggelsemiljöer med lågt bebyggelsestryck kan institutet vara ett verkningsfullt alternativ till att ersätta inaktuella och ofullständiga detaljplaner med nya detaljplaner. Dessa typer av områdesbestämmelser knyts till redan befintliga byggnader eller nya byggnader som prövas i annan ordning. Regleringsmöjligheterna bör därför behållas. Räckvidden när det gäller att kunna hävda dessa krav bör kunna vara relativt stor, i den meningen att en tydlig och väl underbyggd utformningsbestämmelse bör kunna inskränka även rätten till kompletteringsåtgärder. Likaså bör områdesbestämmelser avseende t.ex. byggnadshöjd kunna klassificeras som utformningsbestämmelser om de kan motiveras som sådana.

### 8.3.5 Övriga regleringsmöjligheter

**Kommitténs bedömning och förslag**

Även om möjligheterna att reglera användning och utformning av befintliga allmänna platser, vegetation och markytor, skyddsanordningar samt exploateringssamverkan inte har använts i någon större utsträckning bör de behållas.

**Gällande bestämmelser**

Bestämmelserna i 5 kap. 16 § 5–8 PBL ger underlag för reglering av användning och utformning av befintliga allmänna platser, vegetation samt markytans utformning och höjdläge, skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen samt om exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

**Överväganden och förslag**

Dessa regleringsmöjligheter har använts i begränsad utsträckning, men utgör samtidigt en användbar möjlighet i kombination med utformningsbestämmelser enligt punkten 4. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna behålls.

### 8.3.6 Kopplingen till översiktsplanen

**Kommitténs bedömning och förslag**

Det finns inte skäl att behålla kravet på att områdesbestämmelserna ska säkerställa syftet med översiktsplanen. I stället införs, i likhet med vad som gäller för detaljplanen, krav på att arbetet ska inledas med ett program, om bestämmelserna inte överensstämmer med översiktsplanen. Även kravet på att bestämmelserna kan antas för att säkerställa att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken slopas.

## Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 16 § PBL får områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås. Kravet på stöd i översiktsplanen, som följer av kriteriet, har ibland framhållits som ett hinder för en vidare användning av områdesbestämmelserna. Förarbetena ger inte närmare vägledning för hur uttalat stödet i översiktsplanen bör vara. Det förutsätts dock (prop. 1985/86:1 s. 134) att beskrivningen till översiktsplanen ska innehålla upplysningar om kommunens avsikt att anta områdesbestämmelser.

Bestämmelserna i 16 § anger vidare att områdesbestämmelser kan antas för att säkerställa att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Eftersom översiktsplanen ska redovisa hur kommunen avser tillgodose riksintressena finns också i detta fall en koppling till översiktsplanen. Av förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 81) framgår att det kan förekomma att översiktsplanens riktlinjer äventyrar ett riksintresse. Staten bör därför som en sista utväg med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 6 § PBL kunna förelägga kommunen att säkerställa ett riksintresse genom områdesbestämmelser.

## Några erfarenheter

Kravet om att områdesbestämmelser ska säkerställa ett syfte i översiktsplanen uppfattas som begränsande för användningen. Översiktsplanens långsiktiga karaktär innebär att behovet av områdesbestämmelser inte alltid kan förutses. Man menar att processen för att upprätta områdesbestämmelser, liksom detaljplaneprocessen, bör kunna inledas med ett program när inte översiktsplanen är tillfyllest.

## Överväganden och förslag

Kravet på uttryckligt stöd i översiktsplanen bör tas bort. I stället bör det i likhet med vad som gäller för detaljplanen ställas krav på program som ska kunna undvaras om förslaget överensstämmer med översiktsplanen.

Inte heller det andra kriteriet – att områdesbestämmelser kan antas för att säkerställa att riksintressen tillgodoses – bör behållas. Med de begränsningar av användningsområdet som kommittén fö-

reslår finns det inte skäl att ytterligare begränsa förutsättningarna för användningen.

### 8.3.7 Förfarandet då områdesbestämmelser upprättas

#### **Kommitténs bedömning och förslag**

Bestämmelserna om program ska gälla även när områdesbestämmelser upprättas. Ett enkelt förfarande bör i likhet med vad som gäller för detaljplan kunna tillämpas om bestämmelserna har ett tydligt stöd i översiktsplanen.

#### **Gällande bestämmelser**

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 33 § PBL ska detaljplanens regler för fastighetsförteckning samt för förfarandet enligt 20–31 §§ tillämpas även då områdesbestämmelser upprättas. Detta innebär således krav på samråd, utställning inklusive kungörelse samt antagande av fullmäktige, eller kommunstyrelsen/byggnadsnämnden i vissa fall.

#### **Några erfarenheter**

Det har ifrågasatts om det är motiverat att tillämpa samma förfarande som gäller för detaljplan då områdesbestämmelser upprättas. I de fall områdesbestämmelser avses ersätta reglering i (äldre) detaljplaner anses förfarandet för upphävandet av dessa vara krångligt. Det har vidare framförts att särskilt kravet på fastighetsförteckning i vissa fall medför höga kostnader för kommunen, särskilt när syftet är att minska eller utöka lovplikten, vilket ofta rör omfattande områden på landsbygden med ett stort antal fastighetsägare.

#### **Överväganden och förslag**

Motsvarande krav på program som gäller för detaljplan föreslås gälla för områdesbestämmelser med de undantagsmöjligheter då förslaget överensstämmer med översiktsplanen som föreslås i avsnitt 7.7.3.



Bestämmelsen i 5 kap. 19 § om att det ska finnas en fastighetsförteckning om det inte är uppenbart onödigt ger utrymme för att i undantagsfall utesluta fastighetsförteckningen. Kravet på fastighetsförteckning infördes i PBL under riksdagsbehandlingen för att undanröja tveksamhet i frågan om huruvida områdesbestämmelser är förenliga med regeringsformen. Fastighetsförteckningen kommer att behövas också fortsättningsvis även om det kan finnas skäl att utesluta den i undantagsfall. I de fall avsikten är att minska lovplikten bör den dock normalt kunna vara relativt begränsad.

I detta sammanhang bör även nämnas de nuvarande möjligheterna att variera förfarandet med hänsyn till förslaget innebär, bland annat att avväga underrättelseförfarandet om utställning av förslaget till områdesbestämmelser med hänsyn till ändamålet med underrättelsen. I exempelvis områdesbestämmelser som upprättas för att minska lovplikten bör utrymmet för att använda kungörelsedelgivning med stöd av 5 kap. 25 § vara relativt stort eftersom det i sådana situationer kan röra sig om ett stort antal sakägare som ska underrättas och kostnaden och besväret med att underrätta var och en är större än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen.

Vid arbetet med områdesbestämmelser ska man kunna ta till vara de övriga möjligheter till förenklningar som föreslås för detaljplaneprocessen. En förenklingsmöjlighet som bör kunna komma till nytta vid framtagande av områdesbestämmelser är förslaget till förenklat förfarande om bestämmelserna har stöd i översiktsplanen, dvs. möjligheten att hoppa över samråd och ställa ut förslaget med stöd av en ny bestämmelse, 5 kap. 27 a §. Detta förslag utvecklas i avsnitt 7.7.3.

## 9 Plangenomförande

### Sammanfattning

Det kan konstateras att beskrivningarna av genomförandet av detaljplaner i dag många gånger är ofullständiga eller helt saknas. Detta trots ambitionen vid PBL:s införande att stärka plangenomförandefrågornas betydelse i planprocessen. Kommitténs förslag syftar sammanfattningsvis till att stärka kopplingen mellan frågorna om genomförande och den kommunala planeringen och förbättra förutsättningarna för att hantera frågorna i tidiga skeden av planläggningen. Kommitténs förslag är i huvudsak följande.

En genomförandebeskrivning ska redovisa konsekvenserna av en detaljplan för de berörda sakägarna. En första dokumentation om konsekvenserna ska redovisas vid samrådet. Kravet på att genomförandebeskrivningen ska utgöra en särskild handling tas bort.

Kravet slopas på att kommunen kan avsäga sig huvudmannaskapet för allmänna platser endast om det föreligger särskilda skäl. Möjligheten för kommunen att helt överlåta huvudmannaskapet på fastighetsägarna ska dock, liksom enligt gällande rätt, i princip gälla endast inom områden som har karaktären av fritidsboende. Kommunen ska vidare, liksom enligt gällande rätt, alltid vara huvudman för allmänna platser av tydligt allmän karaktär. En nyhet är att en mellanform införs, som innebär att kommunen i övriga fall får besluta att kommunen, tillsammans med fastighetsägarna, står för huvudmannaskapet genom en samfällighetsförening. Dessutom föreslås att det ska vara möjligt med olika huvudmän för olika allmänna platser inom en och samma detaljplan.

Möjligheten att i planbestämmelser ange principer för fastighetsindelningen tas bort. När fastighetsindelningen behöver läggas fast ska detta i stället göras i form av planbestämmelser som ersätter det nuvarande institutet fastighetsplan. Följsamhetsbestämmelser införs i fastighetsbildningslagen som innebär att avvikelser från

en detaljplan som har beslutats enligt PBL inte behöver prövas på nytt vid en lantmäteriförrättning.

Effekterna av de föreslagna ändringarna är i första hand följande.

Ökad tydlighet om vad en detaljplan innebär såväl vid det direkta plangenumförandet som vid den framtida förvaltningen.

Ökad rättssäkerhet genom att de oreglerade mellanformer som i dag förekommer för allmänna anläggningar av olika slag inte längre behövs.

Kommunen ges ökade möjligheter att i det enskilda fallet finna lämpliga förvaltningsformer för allmänna platser, men ska å andra sidan alltid svara för de kostnader som motsvarar allmänhetens brukande av de allmänna platserna.

Förenkling av förfarandet genom att formella komplikationer som kan uppstå vid plangenumförandet undanröjs.

## 9.1 Utredningsuppdraget

Utgångspunkten för arbetet i denna del har framförallt varit de förslag som lämnades i Plan- och byggutredningens slutbetänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168). Betänkandet har överlämnats till kommittén med undantag för den del som avsåg förändringar av va-lagen eftersom denna del har utretts i särskild ordning.

## 9.2 Begreppet plangenumförande i PBL

Begreppet plangenumförande finns inte uttryckligen definierat i PBL, men begreppet kan i viss mån sägas vara indirekt definierat genom de olika åtgärder och bestämmelser som regleras i 6 kap. PBL och har rubriken Plangenumförande.

Enligt 6 kap. 1 § ska, när en detaljplan upprättas, i en särskild handling kallad genomförandebeskrivning redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett ändamålsenligt genomförande av planen. Begreppet plangenumförande skulle således kunna "definieras" som de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som måste vidtas för att ambitionerna i en detaljplan ska bli verklighet. Som närmare kommer att behandlas i avsnitt 9.3 bör dock

till plangenomförandet även räknas de konsekvenser som detaljplanen innebär för fastighetsägarna och allmänheten.

I 6 kap. PBL finns, utöver kravet på en övergripande genomförandebeskrivning, vissa särskilda bestämmelser om plangenomförandet. Det är närmare bestämt bestämmelser om exploaterings-samverkan, om fastighetsplan, om avstående av mark, om skyldighet för exploatörer att bekosta gator och va-anläggningar m.m., om kommunens skyldighet att anlägga gator och andra allmänna platser och upplåta dem till allmänt begagnande samt om kommunens rätt att av fastighetsägarna ta ut kostnaderna för utförande av gator och andra allmänna platser.

Långt ifrån alla åtgärder, som måste vidtas till följd av en detaljplan, är dock reglerade i 6 kap. PBL. Bestämmelser som är nödvändiga för genomförandet av en detaljplan finns också i många andra lagar, t.ex. bestämmelserna om fastighetsbildning i fastighetsbildningslagen (1970:988, FBL), om fastighetssamverkan i anläggningslagen (1973:1149, AL), om framdragande av vissa ledningar i ledningsrättslagen (1973:1144, LL) samt – inte minst – bestämmelser i olika lagar om byggande och finansiering av infrastruktur m.m., t.ex. lagen (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar (va-lagen).

### 9.3 Genomförandebeskrivningen

#### **Kommitténs bedömning och förslag**

Vid införandet av PBL fanns det en tydlig ambition att stärka plangenomförandefrågornas betydelse i planprocessen. Trots detta kan det konstateras att beskrivningarna av hur genomförandet ska ske ofta är ofullständiga eller helt saknas i många detaljplaner.

Kommittén föreslår att plangenomförandet ska behandlas tidigt i processerna och en första dokumentation om konsekvenserna finnas redan vid samrådet. De rättsliga och ekonomiska konsekvenserna ska tydliggöras för fastighetsägarna och inte enbart de åtgärder som ska vidtas.

### 9.3.1 Gällande bestämmelser

Till detaljplanen ska fogas en sådan planbeskrivning som anges i 5 kap. 26 § PBL och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §. Om detaljplanen består av endast en handling, får dock planbeskrivningen redovisas i den handlingen (5 kap. 10 §).

I planbeskrivningen ska enligt 5 kap. 26 § redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning samt de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet.

I genomförandebeskrivningen, som enligt ett uttryckligt krav i 6 kap. 1 § ska utgöra en särskild handling, ska redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

Kravet på en genomförandebeskrivning utgjorde ett led i ambitionen att stärka genomförandefrågornas ställning vid detaljplanläggningen. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 199 f.) framhålls vikten av att genomförandefrågorna behandlas redan vid planläggningen. För att ge stadga åt arbetet med att belysa genomförandefrågorna infördes kravet på att en särskild handling, en genomförandebeskrivning, ska redovisas tillsammans med övriga planhandlingar vid utställning och beslut om detaljplaner.

I propositionen betonas att beredningen av genomförandefrågorna bör behandla alla frågor som har betydelse för genomförandet av exploaterings- eller bevarandeprocessen. De synpunkter som kommer fram vid beredningen ska påverka planläggningen så att det slutliga planförslaget utformas efter en växelverkan mellan planutformnings- och genomförandesynpunkter. I genomförandebeskrivningen ska dokumenteras resultatet av detta arbete.

Genomförandebeskrivningen är enligt förarbetena till PBL avsedd att utgöra en del av bakgrundsmaterialet för planbesluten och den har därför inte någon självständig rättsverkan. I den mån den berör det fastighetsrättsliga genomförandet bör den vara vägledande för lantmäterimyndighetens prövningar vid förrättningar enligt FBL, AL och LL. Om ambitionen är att med bindande verkan reglera det fastighetsrättsliga genomförandet får en fastighetsplan upprättas, jfr avsnitt 9.5.3.

### 9.3.2 Erfarenheter och problem

Trots den tydliga ambitionen vid införandet av PBL att stärka genomförandefrågornas betydelse i planprocessen, kan det konstateras att beskrivningarna av hur genomförandet ska ske ofta är ofullständiga eller helt saknas i många detaljplaner. Detta märks i första hand inom s.k. förnyelseområden, där många enskilda fastighetsägare berörs av planläggningen. I sådana situationer är det viktigt att så tidigt som möjligt i planprocessen klara ut vad en viss planläggning innebär i fråga om vilka åtgärder som måste utföras och bekostas (och av vilka) liksom vilka rättsliga och ekonomiska konsekvenser som plangenomförandet kommer att innebära för de berörda fastighetsägarna.

I planer för nyexploatering, som genomförs med stöd av exploateringsavtal, görs ofta en mycket summarisk genomförandebeskrivning. Ofta hänvisas till att ett avtal ska upprättas – utan att närmare redovisa vilket innehåll avtalet har eller kan komma få. Till skillnad från i den nyssnämnda situationen saknas det i sådana fall normalt anledning att beskriva för fastighetsägarna (dvs. exploatörerna) hur genomförandet ska ske. Däremot är det i hög grad befogat att genomförandet och konsekvenserna även i sådana planer blir belysta för framtida fastighetsägare och brukare. Att någon genomförandebeskrivning med reellt sakinnehåll sällan upprättas kan därmed sägas strida mot syftet med bestämmelserna om genomförandebeskrivning i PBL.

Gemensamt för planering inom förnyelseområden och planering för nyexploatering är att flera av de genomförandefrågor som har betydelse för plangenomförandet hör hemma redan i översiktsplaneringen. Exempel på sådana frågor är huvudmannaskap, trafiksystem, va-frågor och de offentliga rummens samband och funktion. Erfarenheterna av PBL-planerna är att sådana strategiska planfrågor sällan behandlas i detaljplanens genomförandebeskrivning.

Genomförandebeskrivningen har således, under de snart 20 år den har varit i bruk, inte använts på det sätt som var tänkt när bestämmelserna infördes. Planförfattare uppfattar ofta dokumentet som ”ett måste” och kvalitén blir därmed ojämn. Detta innebär i sin tur att genomförandefrågorna inte blir beaktade vid planutformningen på det sätt som var avsett. Resultatet blir därmed dels sämre lösningar ur ett planläggningsperspektiv, dels planer som är svårare eller mer kostsamma att genomföra.

Det som sammanfattningsvis kan sägas vara huvudproblemen är för det första att genomförandebeskrivningen ofta är svår att förstå för fastighetsägare, allmänhet och myndigheter. Detta beror sannolikt på dels att den är summarisk, dels att den inte belyser de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av planförslaget för de berörda, utan endast de åtgärder som ska utföras. För det andra är det viktigt för en bra belysning av genomförandefrågorna att dessa redovisas i ett tidigt skede av planprocessen. Endast på detta sätt kan plangenomförandefrågorna beaktas när planen utformas.

### 9.3.3 Överväganden och förslag

Av de i föregående avsnitt kort sammanfattade skälen bakom bestämmelserna i 6 kap. 1 § PBL framgår att avsikten med dessa är att integrera frågorna om planering och plangenomförande, att plangenomförandet ska behandlas tidigt i processen, att effekterna för fastighetsägarna ska tydliggöras etc. Med andra ord precis vad som nyss sagts är bristfälligt i många planer som upprättas i dag var något som lagstiftaren hade för avsikt att komma till rätta med vid införandet av den nuvarande regleringen. Det är således egentligen inte lagen som är problemet, utan hur den tillämpas. Att möta det problemet med ändrad lagstiftning är inte alldeles lätt.

Redan i förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 635) noterades att vissa remissinstanser hade föreslagit att innehållet i genomförandebeskrivningen borde regleras närmare. Föredragande statsrådet ansåg dock att eftersom förutsättningarna för att genomföra olika planer kommer att vara väsentligt olika, var det nödvändigt att innehållet i genomförandebeskrivningen inte reglerades för mycket i detalj.

Den slutsatsen är troligen i huvudsak relevant även i dag. Eftersom det har visat sig att genomförandebeskrivningarna ofta är svåra att förstå och att de inte i tillräcklig grad redovisar de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av detaljplanen, bör dock lagen kompletteras med bestämmelser som tydliggör att det inte enbart är ett åtgärdsprogram som ska redovisas, utan även – och kanske rent av i första hand – konsekvenserna för berörda fastighetsägare. Med detta menas att det för i princip varje enskild fastighet bör redovisas vad detaljplanen innebär med avseende på bl.a. huvudmannaskap, allmänhetens tillträde, kommande fastighetsbildning, utfö-

rande och deltagande i gemensamhetsanläggningar, förvaltning, ersättningsfrågor, kostnader och byggande.

Hur långtgående själva lagtexten bör vara och vad som bör preciseras närmare genom allmänna råd m.m. kan givetvis diskuteras. En miniminivå bör vara att lagtexten kompletteras med ett krav på att planens konsekvenser ska redovisas. För att en sådan lagändring ska bli effektiv måste den dock följas upp med nya riktlinjer för hur beskrivningen bör utformas i olika konkreta situationer.

När det gäller problemet med att genomförandefrågorna inte kommer in i ett tidigt skede i planprocessen, skulle det kunna hanteras genom att vissa krav ställs på de handlingar som kommunen upprättar i den inledande fasen i ett planärende. Kommunens åtgärder före den obligatoriska utställningen är visserligen sparsamt reglerade i PBL. Som har beskrivits ovan är lagkravet i princip endast att samråd ska ske och att kommunen i det sammanhanget bör redovisa planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget. När det finns ett program eller en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), ska även dessa redovisas.

För att tydliggöra att genomförandefrågorna är ett planeringsunderlag av betydelse bör ställas ett uttryckligt krav i lagtexten på att även en genomförandebeskrivning ska redovisas redan vid samrådet.

Eftersom den sålunda utvecklade genomförandebeskrivningens uppgift är att redan i ett tidigt skede i detaljplanarbetet redovisa konsekvenser och åtgärder m.m. och därmed vara en integrerad del i planprocessen, har den i åtminstone vissa avseenden likheter med en MKB. I Boverkets Boken om MKB för detaljplan finns anvisningar rörande MKB som i vissa delar bör kunna överföras till att gälla även genomförandebeskrivningar. Grundtanken är alltså att den kunskap som successivt växer fram i arbetet med att ta fram en genomförandebeskrivning integreras i planprocessen. Därigenom kan genomförandebeskrivningen ge stöd både för debatt, utbyte av information och utveckling av planförslaget och tidigt tydliggöra följderna så att själva planutformningen kan påverkas. Redovisningen ska givetvis vara så enkel och begriplig som möjligt för fastighetsägare och allmänhet.

Arbetet med genomförandebeskrivningen bör fördjupas successivt med fokusering på det alternativ som föreslås bli förverkligat. Detta innebär att beskrivningen oftast inte kan vara fullständig redan vid samrådet. Sådana frågor som redan är klarlagda genom översiktliga ställningstaganden – det kan t.ex. handla om principer



för huvudmannaskap – bör lämpligen anges. Vidare bör beskrivningen inför samrådet innehålla de viktigaste åtgärderna och konsekvenserna för fastighetsägare och andra – i vissa fall genom angivande av olika tänkbara alternativ.

En annan fråga, som har diskuterats ända sedan genomförandebeskrivningen infördes i lagen, är kravet på att den måste utgöra en särskild handling. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 202) anges följande i den delen:

I likhet med utredningen anser jag således att genomförandebeskrivningen skall vara obligatorisk såväl vid förstagångsplanläggning som vid ändring av planer. Några remissinstanser har motsatt sig utredningsförslaget på denna punkt. De anser att genomförandebeskrivningen i stället bör ingå i planbeskrivningen på samma sätt som i dag. Jag är medveten om att många planbeskrivningar i dag behandlar genomförandefrågorna på ett sätt som väl fyller de krav som jag anser att man bör ställa på en genomförandebeskrivning. I dessa fall innebär alltså inte mitt förslag någon annan förändring än att denna beskrivning lyfts ut och behandlas i en särskild handling. Men just genom kravet att dessa frågor skall behandlas i en särskild handling åstadkommer man en belysning av frågorna också i sådana fall där de i dag inte brukar beaktas i tillräcklig utsträckning. Även behovet av beskrivning av genomförandeskedet blir generellt större med mitt förslag än vad som gäller i dag. Därför anser jag, i likhet med många remissinstanser, att kravet på en särskild genomförandebeskrivning fyller en viktig funktion.

I huvudsak är den bedömningen relevant även i dag. Eftersom ambitionen bakom det som nyss har sagts om genomförandebeskrivningen är att dess status ska höjas, skulle det dessutom kunna ses som ett steg åt fel håll att ta bort detta krav. Med tanke på förslaget här ovan, att det bör införas ett krav på formell redovisning av genomförandefrågorna tidigt i planprocessen, bör emellertid den önskade statushöjningen kunna åstadkommas även om kravet på att genomförandebeskrivningen ska utgöra en särskild handling i de slutliga planhandlingarna tas bort. Kravet på särskild handling bör därför slopas. Det väsentliga är således att genomförandefrågorna behandlas, inte i detalj hur dokumentet utformas.

Kommitténs förslag innebär att 5 kap. 10 och 21 §§ samt 6 kap. 1 § behöver ändras.

## 9.4 Allmänna platser m.m.

### Kommitténs bedömning och förslag

I dag kan huvudmannaskapet för allmänna platser vara kommunalt eller enskilt. Enskilt får det vara om det föreligger särskilda skäl. Erfarenheterna visar att enskilt huvudmannaskap tillämpas i betydligt fler fall än uttalanden i förarbetena ger uttryck för. Dessutom är det vanligt att detaljplaner innehåller bestämmelser om att kvartersmark ska användas för allmänt ändamål. Lösningarna innebär bl.a. otydligheter när det gäller tillträde för allmänheten och ansvar för drift och underhåll.

Kommitténs uppfattning är att sådana områden som rymmer allmänna nyttigheter eller ska nyttjas av allmänheten ska vara allmänna platser. Kommunen bör även i fortsättningen vara huvudman för allmänna platser av tydligt allmän karaktär och enskilt huvudmannaskap bör användas för områden som genomförts eller planerats för boende delar av året. Kommittén föreslår att huvudmannaskapet ska kunna delas i andra situationer, innebärande att kommunen ingår i en gemensamhetsanläggning och bidrar till kostnaderna för utförande och drift motsvarande den del som följer av det "allmännas behov" av områdena i fråga. Kommittén föreslår också att det ska vara möjligt att ha olika huvudmän för olika allmänna platser inom samma planområde.

### 9.4.1 Gällande bestämmelser

När ett område exploateras för bebyggelse är det givetvis nödvändigt att vissa delar av området måste användas för gemensamma ändamål, som t.ex. gator och vägar, grönytor. För att samhällets grundläggande infrastruktur ska vara funktionell, bör dessa gemensamma områden dessutom i viss utsträckning vara möjliga att använda för andra än de boende inom området, dvs. för allmänheten.

Frågor som har att göra med gemensamma anläggningar och allmänhetens tillträde till dessa inom en detaljplan, liksom vem eller vilka som ska ansvara för och bekosta anläggningar m.m. inom sådana områden, regleras i första hand i PBL. Även AL har en central betydelse i sammanhanget. Dessutom finns bestämmelser om allmänhetens tillträde m.m. till vissa utrymmen i ordningslagen (1993:1617, OL). Vissa ansvarsbestämmelser finns även i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

(1998:814, LGS). Vid sidan av dessa bestämmelser gäller förstås också den s.k. allemansrätten, som ger envar rätt – under ansvar – att beträda och använda annans fasta egendom.

### Plan- och bygglagen

Enligt 5 kap. 3 § PBL ska i en detaljplan redovisas och till gränserna anges

1. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,
2. kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,
3. vattenområden för bland annat hamnar och friluftsbad.

Beträffande allmänna platser för vilka kommunen är huvudman ska användningen och utformningen anges. För kvartersmark och vattenområden ska användningen.

Utöver vad som enligt ovan ska redovisas i detaljplanen får enligt 5 kap. 7 § även meddelas bestämmelser om användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte ska vara huvudman.

Allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader ska dessutom alltid uppfylla kravet i 3 kap. 15 § första stycket 5 på användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av PBL, se 3 kap. 18 § andra stycket.

Kommunen ska enligt 6 kap. 26 § första stycket vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Om kommunen *inte* ska vara huvudman för de allmänna platserna, ska detta uttryckligen framgå av detaljplanen enligt 5 kap. 4 §. Det är dock inte möjligt att genom en bestämmelse i detaljplanen ange vem som i stället ska svara för huvudmannaskapet. Att kommunen inte är huvudman innebär att det är fastighetsägarna själva, som har ansvaret för de allmänna platserna. Hur detta ska organiseras regleras inte i PBL. I stället tillämpas AL i sådana situationer, se vidare nedan.

Det är inte möjligt att ha delat huvudmannaskap inom en och samma plan (prop. 1985/86:1 s. 566–567). Kommunen måste alltså bestämma sig för att antingen vara eller inte vara huvudman för samtliga allmänna platser i planen. En annan sak är att när kommu-

nen inte är huvudman, kan flera olika juridiska personer ha ansvar för genomförande m.m. inom de allmänna platserna.

Om kommunen är huvudman ska kommunen, efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen, ställa i ordning gator och andra allmänna platser så att dessa kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång ska platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggt i enlighet med planen. Efter genomförandetidens utgång ska allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som ny bebyggelse färdigställs, se 6 kap. 26 § andra stycket. Kommunen ska även svara för underhållet av gator och sådana andra allmänna platser som kommunen är huvudman för, se 6 kap. 30 § första stycket.

Om kommunen i egenskap av huvudman ska anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser, får kommunen besluta att kostnader för sådana åtgärder, som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser, ska betalas av ägarna till fastigheterna inom området. Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund enligt 6 kap. 31 §. Driftskostnaderna kan dock inte tas ut av fastighetsägarna utan dessa kostnader måste finansieras via kommunalskatten.

Om kommunen *inte* är huvudman för allmänna platser ligger alltså ansvaret för byggande, drift och underhåll på de enskilda fastighetsägarna. Detta ansvar är dock inte reglerat i PBL, mer än att det enligt 14 kap. 1 § finns en inlösenkyldighet för sådan mark som är utlagd till allmän plats. Denna skyldighet, dvs. att förvalta den allmänna platsen, åligger den samfällighet som finns eller ska bildas för ändamålet, se nedan.

Även inom områden som enligt en detaljplan har lagts ut som kvartersmark (dvs. för bebyggelse) kan det finnas anledning att reservera vissa utrymmen för gemensamma och eller allmänna ändamål, se Boverkets Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, 2002, s. 97.

Områden som ska användas för något gemensamt ändamål betecknas i detaljplanen med bokstaven "g". Sådana områden upplåts vid plangenomförandet (mot ersättning) till förmån för den gemensamhetsanläggning enligt AL som inrättas för att omhänderta det gemensamma ändamålet, se nedan. Markreservationen "g" är dock ingen bestämmelse som reglerar gemensamhetsanläggningen som sådan, jfr avsnitt 9.5.2.

Områden inom kvartersmark som ska hållas tillgängliga för allmän gång- och cykeltrafik eller för allmän körtrafik betecknas enligt Boverkets anvisningar med bokstäverna "x" respektive "z". Liksom beteckningen "g" har beteckningarna "x" och "z" ingen annan egentlig betydelse än att marken i fråga inte får bebyggas. För att den allmänna kör-, gång- eller cykeltrafiken ska bli verklighet, måste kommunen skaffa sig en rätt till detta över de berörda fastigheterna, jfr 14 kap. 2 §. Vanligtvis har upplåtelse av servitut (mot ersättning) till förmån för en kommunägd fastighet använts för att åstadkomma sådana rättigheter.

### Anläggningslagen

Om kommunen inte är huvudman för allmänna platser förutsätter systemet, som redan har berörts, att en eller flera gemensamhetsanläggningar enligt AL inrättas för de allmänna platserna. De fastigheter som har del i en gemensamhetsanläggning utgör en s.k. anläggningssamfällighet, som vanligtvis förvaltas genom en samfällighetsförening.

Lantmäterimyndigheten fastställer vid en förrättning vilka nytigheter som ska ingå i gemensamhetsanläggningen, hur olika anläggningar ska vara utformade och vilka fastigheter som ska delta i samfälligheten. Fastigheterna åsätts ett andelstal som ska ligga till grund för fördelningen av kostnaderna för utförande och drift av anläggningarna. Till skillnad från vad som gäller när kommunen är huvudman för allmänna platser, får således fastighetsägarna i detta fall även bekosta den framtida driften av anläggningarna.

Även för ett g-område på kvartersmark inrättas normalt en gemensamhetsanläggning för det ändamål som är avsett i detaljplanen.

### Ordningsslagen

Parallellt med begreppet allmän plats, som regleras till utbredning och innehåll genom en detaljplan med tillhörande bestämmelser, finns begreppet offentlig plats, som definieras i 1 kap. 2 § ordningsslagen (OL).

Med offentlig plats avses

1. allmänna vägar,

2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt
4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden, om de inte omfattas av de ovan angivna punkterna, ska jämföras med offentliga platser vid tillämpning av 3 kap. och av lokala föreskrifter, under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten.

Om ett område eller utrymme som avses i punkterna 1–4 är tillgängligt för allmänheten endast under vissa tider, är det offentlig plats under dessa. Detsamma gäller områden som omfattas av en föreskrift enligt andra stycket.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser, se 2 kap. 4 § OL.

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd, se 3 kap. 1 § OL.

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

I 2 och 3 §§ lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (LGS) finns vissa bestämmelser om gatuhållning m.m. I lagen anges bl.a. följande.

På gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i en detaljplan enligt PBL och för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen för att platserna genom gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav

tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Om åtgärderna ska utföras av staten som väghållare gäller inte kommunens skyldigheter.

Kommunen kan dock ålägga en fastighetsinnehavare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser att utföra de åtgärder som nämndes ovan i fråga om gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken. Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela närmare föreskrifter i fråga om de åtgärder som ska vidtas av fastighetsinnehavaren. Enligt 1 § förordningen (1998:929) om gatuhållning och skyltning får kommunfullmäktige meddela sådana föreskrifter.

När det gäller områden inom kvartersmark, som har iordningställt och begagnas för allmän trafik, är det fastighetsägaren som är skyldig att utföra de nämnda renhållningsåtgärderna. Kommunen ska dock svara för renhållningen inom sådana områden på kvartersmark som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 2 § PBL.

### Allemansrätten

Slutligen bör, för fullständighetens skull, den s.k. allemansrätten kort beröras. Allemansrätten är en sedvanerätt som innebär befogenhet för envar att i viss utsträckning nyttja annans fastighet, oavsett om man äger någon särskild rätt till den eller inte. Den närmare innebörden av allemansrätten är inte reglerad i lag, men förefintligheten av rätten som sådan är skyddad genom ett stadgande i 2 kap. 18 § regeringsformen. Dock finns numera en viss reglering i 7 kap. miljöbalken. I 7 kap. 1 § miljöbalken anges att var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen ska visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den.

Eftersom det inte är klart uttalat vad som kan sägas ingå i allemansrätten måste detta bedömas från fall till fall. Rättighetens räckvidd kan uttryckas så att nyttjandet av annans fastighet inte får gå så långt att fastighetens ägare (eller annan med särskild rätt till fastigheten, t.ex. en nyttjanderättshavare) förorsakas nämnvärd olägenhet eller skada.

I första hand ger allemansrätten en viss befogenhet att färdas till fots över annans fastighet. Även cykling, ridning m.m. är normalt

tillåten. Gränserna för denna befogenhet anses vanligen framgå av straffstadgandet i 12 kap. 4 § brottsbalken, som föreskriver bötesstraff för den som tar olovlig väg över tomt m.m.

För motordriven trafik kan dock allemansrätten oftast inte åberopas. Inte heller kan man normalt med stöd av allemansrätten använda anläggningar av olika slag på en fastighet.

## 9.4.2 Erfarenheter och problem

### Inledning

Det gällande regelsystemet bygger på att kommunerna har ett stort och grundläggande ansvar för allmänna platser i en detaljplan. Huvudregeln att kommunen ska vara huvudman kan enligt gällande rätt endast frångås om det föreligger särskilda skäl, vilket på juridiskt språk är ett förhållandevis skarpt villkor. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 656) sägs följande om bestämmelsen.

I första stycket föreskrivs som huvudregel att det är kommunen som skall vara huvudman för gator och andra allmänna platser inom området med detaljplan. Om det finns särskilda skäl kan även annan än kommunen, t.ex. en anläggningssamfällighet, vara huvudman för den allmänna platsen. Syftet med denna bestämmelse är att kommunen inte utan vidare skall kunna avsäga sig huvudmannaskapet. Ansvaret för gatu- och väghållningen bör enligt min mening i allt väsentligt fördelas enligt samma principer som i dag. Det innebär att kommunen bör kunna avsäga sig ansvaret i sådana områden där man i dag använder byggnadsplan t.ex. inom områden för fritidsbebyggelse.

Erfarenheterna från de hittillsvarande närmare 20 årens tillämpning av PBL visar att kommunerna inte har kunnat eller velat leva upp till detta ansvar. Enskilt huvudmannaskap tillämpas således i betydligt fler fall än som borde följa av det nyssnämnda förarbetsuttalandet. I fall som har överprövats ligger dock tolkningen av bestämmelserna relativt nära uttalandena i propositionen, se t.ex. Didón m.fl., Plan- och bygglagen s. 6:47–48.

Dessutom är det mycket vanligt förekommande att detaljplaner innehåller bestämmelser om att även kvartersmark ska användas för allmänt ändamål, i form av s.k. x- och z-områden. Sådana bestämmelser var från början tänkta som undantag. Undantag som skulle tillämpas endast där marken bara skulle utnyttjas i begränsad omfattning (t.ex. för slänter eller sandbanker) eller där syftet var ett tredimensionellt utnyttjande som innebar att utrymmet inte kunde



läggas ut som allmän plats (t.ex. ett gångstråk genom bottenvåningen i ett bebyggt stads kvarter). I och med införandet av tredimensionell fastighetsindelning den 1 januari 2004 är det sistnämnda skälet för x- och z-områden inte längre gångbart. I dag är det dock snarare regel än undantag att hela trafiksystem läggs ut på kvartersmark, trots att avsikten är att vägar m.m. ska betjäna ett allmänt ändamål.

För att ytterligare komplicera bilden har det dessutom blivit allt vanligare att "x- och z-bestämmelser" kombineras med bestämmelsen "g" inom samma markområde. Ambitionen bakom sådana kombinerade bestämmelser är normalt att området förutsätts förvaltas och bekostas av en anläggningsamfällighet, men att området även ska hållas öppet för allmän kör-, gång- eller cykeltrafik. Någon egentlig rättslig grund för en sådan reglering finns inte i PBL.

Skälet för den nämnda utvecklingen, som uppenbarligen inte var avsedd när PBL trädde i kraft, är i första hand ekonomiskt. Det vill säga kommunerna vill så långt som möjligt undvika framtida kostnader genom att lägga kostnadsansvaret på de enskilda fastighetsägarna. Detta sker antingen genom att helt överföra huvudmannaskapet för allmänna platser på fastighetsägarna eller genom att behålla huvudmannaskapet för vissa allmänna platser och i stället förlägga flera av de allmänna nyttigheterna på kvartersmark.

De beskrivna sätten att planlägga har dock tämligen omfattande konsekvenser som har aktualiserat ett flertal frågor rörande bl.a. allmänhetens tillträde, ansvar för kostnader och skadestånd och de rättsliga medlen för genomförande.

### Allmänhetens tillträde

En första frågeställning gäller allmänhetens tillträde. Allmänheten har sannolikt utan vidare full tillträdesrätt till områden som har avsatts som allmän plats i en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap, dvs. efter det att kommunen har förvärvat äganderätten till områdena i fråga. Om de allmänna platserna i stället förvaltas av en gemensamhetsanläggning är frågan om tillträdet betydligt svårare.

Från vissa håll har det hävdats att allmänheten alltid har full rätt att nyttja allmänna platser, oavsett huvudman. Synsättet kan diskuteras. Frågan har – såvitt känt – aldrig varit föremål för någon rättslig prövning, men från Lantmäteriets sida har det sedan lång tid tillbaka framförts som en grundprincip att gemensamhetsan-

läggningar måste anses vara enskilda (privata). Denna ståndpunkt bygger bl.a. på att det inte står i överensstämmelse med skyddet för enskild egendom att några fastighetsägare bygger, bekostar och sköter anläggningar som sedan ska användas och slitas ner av allmänheten. Allmänhetens tillträde bör således när det gäller gemensamhetsanläggningar sannolikt få bygga på allemansrätten. I det avseendet kan det knappast vara någon skillnad om en anläggning ägs av en, två eller 50 fastighetsägare. Detta innebär alltså att det normalt inte bör vara något problem med tillträde för allmänheten till fots till ett grönområde. Däremot bör anläggningar av olika slag kunna användas endast i den utsträckning det kan anses skäligt enligt allemansrätten.

Resonemangen rörande gemensamhetsanläggning på allmän mark gäller givetvis i minst lika hög grad för gemensamhetsanläggningar på kvartersmark. Om sådana anläggningar har byggts ut inom områden där det även finns s.k. x- eller z-bestämmelser, förekommer olika lösningar i den praktiska tillämpningen.

En variant är att kommunen anser att det räcker med planbestämmelsen x eller z för att allmänhetens tillträde till gemensamhetsanläggningen ska vara säkrat. Klart är dock att enbart en sådan planbestämmelse inte ger någon tillträdesrätt.

En annan ganska vanlig variant är att en kommunal fastighet ansluts till gemensamhetsanläggningen för att på så sätt säkra allmänhetens tillträde. Det är dock tveksamt om anslutning av en viss fastighet, även om den för tillfället råkar ägas av kommunen, skulle ha betydelse för allmänhetens tillträde till en gemensamhetsanläggning. Anslutningen gäller ju den anslutna fastighetens behov, inte allmänhetens behov. Det bör alltså, trots anslutning av en sådan fastighet, vara allemansrätten som sätter gränserna för allmänhetens tillträde i ett sådant fall. Det finns även andra problem med den nämnda lösningen. Ett problem är att det i flera fall har visat sig vara omöjligt att ansluta en kommunal fastighet till gemensamhetsanläggningen, eftersom det inte har funnits någon sådan fastighet som uppfyller det behovskrav som uppställs i AL, se nedan. Ett annat problem är att kommunens andelstal inte sällan blir så lågt att det närmast är symboliskt, liksom att kommunen sällan kan eller vill delta i det praktiska förvaltningsarbetet.

En tredje variant som förekommer är att en gemensamhetsanläggning inrättas utan att kommunen deltar i denna. I stället träffar kommunen avtal med samfällighetsföreningen om vad som ska gälla beträffande allmänhetens tillträde och därmed förenade kost-

nader, rättigheter och skyldigheter. Denna variant kan väl anses lösa frågan om allmänhetens rätt att få tillträde, men har den bristen att plangenomförandet är beroende av om en sådan överenskommelse kan träffas mellan kommunen och anläggningssamfälligheten eller inte.

Ytterligare en variant är att en gemensamhetsanläggning för det enskilda ändamålet och servitut för det allmänna ändamålet upplåts parallellt. Detta löser i och för sig troligen frågan om allmänhetens rättigheter, men leder till oklarheter rörande förvaltningsansvar m.m., se nedan.

Vissa av de problem som nyss nämndes kan uppkomma även för rena x- eller z-områden, dvs. utan samtidig g-bestämmelse. Dels kan det ifrågasättas om ett servitut för en kommunägd fastighet verkligen har någon betydelse i fråga om allmänhetens tillträde, dels finns det inte alltid någon lämplig härskande fastighet att knyta servitutsrättigheten till.

Nu kan det kanske ifrågasättas hur stort problemet med tillträde för allmänheten egentligen är i dagsläget. I de allra flesta fall är troligen såväl enskilt förvaltad allmän plats som allmänna utrymmen på kvartersmark (dvs. x- och z-områden) öppna även för allmänheten. Utvecklingen mot alltmer enskilt huvudmannaskap leder sannolikt dock så småningom till att dessa frågor får en större betydelse och att risken ökar för att områden som en gång var avsedda att kunna nyttjas av allmänheten blir alltmer privatiserade. Det vill säga en utveckling mot vad som brukar kallas ”gated communities”. Dessutom bör tillträdet, redan i dag, grundas på att frågorna om rättigheter, ansvar m.m. är rättsligt säkerställda och tydliga också på lång sikt.

### **Ansvar för kostnader m.m.**

Om kommunen är huvudman för allmänna platser ska kommunen svara för såväl utbyggnad som drift av dessa. För utbyggnaden kan kommunen genom bestämmelserna i 6 kap. PBL ta ut kostnaderna av fastighetsägarna inom planområdet. Driftskostnaderna måste dock belasta kommunens framtida årliga budget, vilket är ett av huvudskälen för att kommunerna så långt möjligt försöker undvika det långsiktiga huvudmannaskapet. Även problem med att praktiskt tillämpa de i normalfallet komplicerade reglerna i PBL bidrar

till att huvudmannaskapet av många kommuner uppfattas som ett problem.

Om kommunen inte är huvudman för de allmänna platserna är det, som flera gånger har berörts, normalt en anläggningssamfällighet bestående av fastigheterna inom planområdet som har ansvaret för såväl byggande som drift av anläggningarna.

Av denna enkla beskrivning kan man lätt konstatera att det uppstår ekonomiska orättvisor mellan olika fastighetsägare (och boende) beroende på om kommunen är huvudman eller inte. Det är alltså från ekonomiska utgångspunkter "bättre" att bo i ett planområde där kommunen är huvudman för allmänna platser, eftersom kommunen då har det ekonomiska ansvaret även för driften av de allmänna platserna. Om ansvaret ligger på de enskilda fastighetsägarna, vare sig det är fråga om enskilt huvudmannaskap för allmänna platser eller s.k. storkvarterlösningar där "gator" m.m. ligger på kvartersmark, måste dessa fastighetsägare (och de boende inom dessa) betala dels för sina egna anläggningar, dels även för kommunens driftskostnader inom andra planområden via kommunalskatten.

Den utveckling som har skett under de senaste decennierna har således inneburit en påtaglig övervältring av vad som egentligen är allmänna kostnader på olika kollektiv av enskilda fastighetsägare, dvs. i slutänden på de boende inom sådana fastigheter.

I sammanhanget bör också noteras att det finns en skillnad mellan allmänna anläggningar på kvartersmark och allmänna anläggningar på allmän plats i fråga om kommunens möjligheter att ta ut kostnaderna för dessa från fastighetsägarna. I underlaget för gatukostnader kan endast ingå sådana anläggningar som är belägna inom allmän plats. Utvecklingen som innebär att allt fler anläggningar förläggs på kvartersmark minskar alltså de rättsliga möjligheterna för kommunen att ta ut kostnaderna för dessa från fastighetsägarna.

En oklarhet i tillämpningen är också kommunens ansvar för gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder inom s.k. x- och z-områden. Som tidigare har beskrivits är fastighetsägaren enligt 2 § LGS skyldig att utföra de nämnda renhållningsåtgärderna på områden inom kvartersmark som har iordningställt och begagnas för allmän trafik. Kommunen ska dock svara för renhållningen inom sådana områden som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 2 § PBL. Frågan är om kommunens ansvar gäller enbart när 14 kap. 2 § verkligen har

tillämpats, vilket är synnerligen ovanligt, eller om ansvaret gäller i alla situationer där kommunen har förvärvat en rättighet för x- eller z-området i fråga.

Som tidigare har berörts i detta avsnitt tillämpas flera olika genomförandelösningar i sådana fall. Ingen lösning är dock tillräckligt tydlig från ansvarssynpunkt. Ansvarsfrågan blir än mer uttalad när gemensamma och allmänna ändamål kombineras i form av t.ex. bestämmelsekombinationen gx. Eftersom ansvaret i förlängningen handlar om skadeståndsansvar vid olyckshändelser m.m. är det mycket olyckligt att man vid detaljplaneringen medvetet tillskapar sådana oklara rättsförhållanden. Oklarheter som skapas mer eller mindre vid sidan av lagens regelsystem. Det förekommer t.o.m. att samfällighetsföreningar på grund av det oklara rättsläget inte tillåts teckna ansvarsförsäkringar för sådana områden, trots att föreningarna förutsätts vara ansvariga för att hålla utrymmena öppna för allmänheten.

### Det rättsliga genomförandet

Några problem när det gäller möjligheterna att rättsligt genomföra planintentionerna för allmänna platser tycks inte finnas. Detta gäller såväl när kommunen är huvudman som när fastighetsägarna i form av en anläggningssamfällighet är huvudman. PBL, FBL och AL tillhandahåller sannolikt de redskap som behövs för att dels garantera att planen är genomförbar, dels garantera att de berörda fastighetsägarna får en skälig ersättning.

När det gäller anläggningar på kvartersmark har det, som tidigare har berörts i detta avsnitt, förekommit problem i den praktiska tillämpningen genom att det inte i alla lägen har ansetts finnas någon kommunal fastighet till vilken rättigheter har kunnat knytas. För att servitut ska kunna upplåtas till förmån för en fastighet eller för att en fastighet ska kunna tvinga sig in i (eller omvänt bli in-tvingad i) en gemensamhetsanläggning, måste servitutet respektive delaktigheten vara av väsentlig betydelse för fastigheten som sådan (7 kap. 1 § FBL och 5 § AL). Om någon för ändamålet lämplig fastighet inte finns att tillgå återstår således endast frivilliga lösningar eller så får det accepteras att planen i denna del inte helt kan genomföras.

I ett uppmärksammat fall, se NJA 1997 s. 491, gällde frågan om en kommunägd fastighet kunde anslutas till en gemensamhetsan-

läggning som skulle bildas för s.k. gx- och gz-områden. Ägarna av de fastigheter som skulle ingå i anläggningsansamlingen ansåg att kommunen skulle delta i gemensamhetsanläggningen med en andel motsvarande det allmänintresse som planbestämmelserna x och z innebar. Högsta domstolen ansåg dock att den kommunala fastighet som var aktuell för anslutning inte behövde anläggningarna i fråga, så i det fallet undgick alltså kommunen kostnadsansvaret för de allmänna anläggningarna. Den omvända frågan om kommunmedborgarnas rätt att utnyttja de aktuella anläggningarna prövades inte i målet. Eftersom det var fråga om ett utpräglat centrumtorg, borde det kunna förutsättas att några problem när det gäller tillträdet för en bredare allmänhet inte uppkommer.

I ett annat fall, som faktiskt gäller samma kommun, befann sig kommunen i den motsatta positionen och önskade komma över rättigheter till mark som betecknats gx i detaljplanen för att utföra en gång- och cykelväg. Hovrätten, vars utslag har vunnit laga kraft, fann att det – gx-beteckningen till trots – inte fanns stöd i detaljplanen för att en gemensamhetsanläggning skulle inrättas med en kommunal fastighet som delaktig. Hovrätten godtog dock kommunens andrahandsyrkande, som innebar att servitut till förmån för en kommunal gatufastighet bildades för möjliggöra att gång- och cykelväg inom det med x betecknade området kunde anläggas. (Svea hovrätt 2003-09-23, Ö 6754-02). En följdfråga med anledning av utslaget är hur den framtida förvaltningen ska ordnas inom det upplåtta området, eftersom gång- och cykelvägen samtidigt förutsätts betjäna gemensamhetsanläggningen.

En alldeles särskild komplikation med kombinationerna av g å ena sidan och x eller z å den andra, är att det finns risk för att det uppstår dubbla skyldigheter till inlösen enligt bestämmelserna i PBL.

Om g står för att utrymmet ska hållas tillgängligt för en trafik-anläggning som är gemensam för flera fastigheter, så ska huvudmannen för anläggningen enligt 14 kap. 2 § förvärva nyttjanderätt eller annan särskild rätt i den omfattning som behövs för ändamålet, om fastighetsägaren begär det. I detta fall är alltså huvudmannen den anläggningsansamlingen som finns eller ska bildas för ändamålet. Genom en kompletterande bestämmelse i 18 § AL har fastighetsägaren rätt att ansöka om anläggningsförrättning för att få en huvudman utpekad att rikta sina anspråk mot.

Motsvarande inlösenkyldighet finns i 14 kap. 2 § PBL även för mark för allmän trafik-anläggning, dvs. sådana anläggningar som

brukar betecknas med x och z. Huvudman för en allmän trafikaneläggning kan sannolikt inte vara en anläggningsamfällighet. Det är således kommunen som är skyldig att lösa in sådana områden.

Det skulle alltså kunna ställas på sin spets om det är kommunen eller en anläggningsamfällighet som egentligen har det primära ansvaret för inlösen vid kombinationer av de båda slagen av markreservationer. Såvitt känt har det aldrig hänt, men man skulle kunna tänka sig det fallet att delägarna i en gemensamhetsanläggning, som bildats inom ett område med t.ex. beteckningarna g och z, begär att kommunen ska lösa in anläggningen, med hänvisning till att den ligger inom ett utrymme för en allmän trafikaneläggning.

Saken blir inte bättre av att olika ersättningsprinciper gäller för de båda fallen. Förenklat innebär skillnaden att utrymmen för gemensamhetsanläggningar normalt ersätts med ett genomsnittligt tomtvärde, medan utrymmen för allmänna trafikaneläggningar ersätts med ett marginellt tomtvärde eller ett råmarksvärde. Ett g-område ersätts således normalt med ett högre belopp än ett x- eller z-område.

Den ovanstående beskrivningen visar att det finns ett antal oklarheter när det gäller genomförandet av markreservationer i form av x- och z-bestämmelser, särskilt i kombination med g-bestämmelser. Oklarheter som skulle undanröjas om anläggningarna i stället vore belägna på allmän plats.

### 9.4.3 Överväganden och förslag

#### Allmänna utgångspunkter

En första fråga som kan ställas är om det finns anledning att i någon utsträckning samordna begreppen "allmän plats" enligt PBL och "offentlig plats" enligt OL. Som framgår av tidigare beskrivning av gällande bestämmelser är begreppet offentlig plats ett vidare begrepp än PBL:s allmän plats och omfattar förutom allmän platsmark i en detaljplan även kvartersmark i vissa fall.

Något samordningsbehov finns sannolikt inte. Genom att bestämmelserna om offentlig plats också omfattar bl.a. kvartersmark för trafikändamål kommer även sådana allmänna anläggningar som i en detaljplan förläggs till kvartersmark att omfattas av bestämmelserna i OL, vilket kan anses vara en lämplig ordning.

Däremot kan det vara befogat att – helt oberoende av bestämmelserna i OL – överväga om det finns anledning att på ett eller annat sätt ”omdefiniera” eller förtydliga begreppet allmän plats i PBL. Skälet för detta skulle vara att begreppet allmän plats har blivit otydligt eller missvisande för fastighetsägare och allmänhet eftersom det i verkligheten finns många områden som enligt detaljplanen inte utgör allmän plats men som av allmänheten både upplevs och nyttjas som allmän plats.

Nu är det emellertid så att det inte finns någon definition av allmän plats i PBL i den meningen att det i lagen regleras vad allmän plats innebär i fråga om rättigheter (och skyldigheter) för allmänheten och andra. Begreppet blir snarare indirekt definierat genom de avgränsningar som görs vid detaljplanens upprättande. Vad det handlar om är således att fler områden än i dag borde anges som allmän plats.

Med den utgångspunkten kan man konstatera att om PBL tillämpades precis som det var tänkt från början, så skulle merparten av de i det föregående avsnittet nämnda problemen undanröjas. Det vill säga om alla allmänna nyttigheter lokaliserades till vad som enligt en detaljplan utgör allmän plats och om kommunen var huvudman för dessa allmänna platser inom alla planområden som inte avser bebyggelse för boende delar av året, ofta kallad fritidsbebyggelse, så skulle några större problem inte finnas vare sig när det gäller allmänhetens tillträde, ansvars- och kostnadsfördelningen eller de rättsliga verktygen.

Med visst fog skulle man kunna påstå att detta egentligen är den enda ”rätta” lösningen, eftersom det förefaller högst naturligt att kanalisera allmänhetens behov via kommunen och inte via olika sammanslutningar av enskilda, med de risker för snedvridningar av systemet som den senare lösningen innebär. I så fall skulle alltså eventuella lagändringar närmast bestå i att skärpa upp det regelverk som redan finns, så att olika ”smitvägar” undanröjs.

Samtidigt går det inte att bortse från den praktiska verklighet som är orsaken till att kommunerna – skarpt uttryckt – inte följer lagen. Aldrig så goda intentioner kan troligen förbli oförverkligade, om det inte finns de ekonomiska och andra resurser hos kommunerna som behövs för att ta det fulla ansvaret för allt som bör betraktas som allmänt i en detaljplan. Frågan blir då hur en sådan förskjutning skulle kunna åstadkommas, utan att samtidigt leda till en privatisering av allmänna utrymmen eller en orimlig övervältring av



kostnader från det allmänna till enskilda fastighetsägare (och boende).

Önskemålet är alltså att ett område dit allmänheten ska ha tillträde också ska redovisas som allmän plats i detaljplanen. Ett av skälen till varför kommunerna i dag redovisar allmänna ändamål på kvartersmark, i form av x- eller z-områden, är att det enligt PBL inte är möjligt med blandat huvudmannaskap. En pusselbit i en ändrad lagstiftning är alltså att det i en och samma detaljplan bör vara möjligt med både kommunalt och enskilt huvudmannaskap.

Plan- och byggutredningen behandlade den frågan i SOU 1996:168 (s. 123 f.) och fann att det huvudsakliga skälet bakom att delat huvudmannaskap inte tillåts enligt PBL är att det skulle kunna uppstå oklarheter om vad som gäller i fråga om inlösen i olika delar av planen. Som den utredningen fann är dock det problemet inte särskilt svårt att lösa och en ändring i linje med vad som föreslogs i det nämnda betänkandet bör således enligt kommitténs bedömning genomföras.

De bestämmelser om inlösen det handlar om är främst bestämmelserna i 6 kap. 24 § PBL om att kommunen, om den är huvudman för allmänna platser, i två fall får lösa mark efter genomförandetidens utgång. Det första fallet avser mark som tillhör olika ägare men som enligt en fastighetsplan ska utgöra en enda fastighet. Som Plan- och byggutredningen fann bör denna inlösenrätt kunna gälla oberoende av vem som är huvudman (jfr SOU 1996:168 s. 125). Det andra fallet avser mark som inte har bebyggts i enlighet med planen. Som Plan- och byggutredningen fann bör denna inlösenrätt kunna gälla om kommunen i någon del av planen är huvudman för gator.

Det grundläggande skälet till varför allmänna anläggningar i så hög grad förläggs till kvartersmark är att kommunerna vill överföra ansvaret till de enskilda fastighetsägarna. För att detta ska vara möjligt inom allmän plats måste alltså bestämmelserna om huvudmannaskap förändras, så att kommunen i större utsträckning än i dag kan välja att inte vara huvudman.

Plan- och byggutredningen föreslog att kommunen friare skulle kunna välja vem som skulle vara huvudman genom att kriteriet skulle vara ”den som är mest lämplig” i det enskilda fallet. En viktig förutsättning bakom detta förslag var dock att utredningen samtidigt föreslog en lag om kommunal gatuhållning, med va-lagen som förebild. Enligt lagförslaget skulle det vara möjligt att genom avgifter från fastighetsägarna få täckning för kommunens driftskost-

nader. Genom denna möjlighet skulle kostnadsbilden bli likartad för fastighetsägarna, vare sig kommunen eller de själva står för huvudmannaskapet. Enligt Plan- och byggtredningens intentioner skulle de intäkter, som en avgiftsfinansiering skulle innebära för kommunen, kompenseras med en motsvarande skattesänkning.

Förslaget fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Många tyckte att förslagens grundtankar var riktiga, men det framfördes även att förslaget hade vissa tekniska brister, t.ex. rörande hur taxorna skulle utformas. Konkurrensverket ansåg bl.a. att det föreslagna avgiftssystemet skulle öka risken för ineffektivitet och misshushållning med resurser och att det var otillfredsställande att överlämna ansvaret för utformningen av avgiftssystemet till kommunerna utan närmare riktlinjer än de allmänna fördelningsgrunder som föreslogs i lagen. Tveksamhet uttalades också från olika håll för att den skattesänkning, som i åtminstone viss mening kan sägas vara en del av förslaget, verkligen skulle genomföras i kommunerna.

Under förutsättning att det skulle gå att finna godtagbara tekniska och politiska lösningar på de frågor som det framfördes kritik emot, borde huvudalternativet i en förändrad lagstiftning rörande huvudmannaskap för allmänna platser vara en ordning liknande Plan- och byggtredningens förslag. Det tycks vara den enda möjligheten att få en så hög grad av neutralitet i systemet och valet av huvudman kan göras mer eller mindre fritt. Genom att driftskostnaderna för allmänna platser betalas av fastighetsägarna – oberoende av vem som är huvudman – kan valet av huvudman grundas på vad som är den mest ändamålsenliga förvaltningsformen i det enskilda fallet och inte på de ekonomiska konsekvenserna.

Plan- och byggtredningens förslag om en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning kritiserades av vissa remissinstanser, bl.a. ansågs det riskera ett system som skulle bli svåröverskådligt. En lösning som utgår ifrån tankarna bakom detta förslag behöver därför utredas ytterligare.

Kommittén har på grund av detta övervägt om det på något annat sätt går att ändra bestämmelserna om huvudmannaskap, så att kommunen i större utsträckning än i dag skulle kunna välja att inte vara huvudman. En sådan förändring är givetvis vansklig. Framför allt finns det en risk för att en sådan lagändring kan leda till en orimlig övervältring av allmänna kostnader på enskilda medborgare. Bestämmelserna måste därför utformas så att en sådan utveckling så långt som möjligt motverkas.

Utgångspunkter för en ny reglering bör vara att kommunen även fortsättningsvis bör vara huvudman för allmänna platser av tydligt allmän karaktär och att fastighetsägarna, liksom enligt gällande rätt, bör vara huvudman för områden som typiskt sett kan betraktas som fritidsbebyggelseområden, dvs. områden där bebyggelsen generellt sett används delar av året. Vad som kan diskuteras är alltså om huvudmannaskapet i de fall som hamnar mellan dessa båda alternativ skulle kunna utformas på något annat sätt än i dag, så att kommunens skyldighet att vara huvudman begränsas. En sådan lösning kräver dock att kommunen på något sätt ändå ges en skyldighet att svara för framförallt de drifts- och underhållskostnader som följer av ”det allmännas” behov av områdena i fråga.

Tanken går då lätt till det sätt som redan i dag – med varierande framgång – brukar tillämpas för s.k. gx- och gz-områden på kvartermark, dvs. att gemensamhetsanläggningar inrättas och att kommunen – åtminstone i vissa fall – går in som delägare i dessa samfälligheter. Om kommunen i det sammanhanget ges ett andelstal som motsvarar allmänhetens behov och användning av anläggningarna i fråga, så bör en rimlig rättvisa kunna uppnås när det gäller ansvar och kostnader. En tänkbar lösning på huvudmannaskapsproblemet tycks således vara att denna – av många kommuner självvalda tillämpning – lagfästs. En sådan lösning kräver dock att lagen även ger tydliga anvisningar om hur kommunens andel ska bestämmas. Det finns annars risk för att det i tillämpningen kommer att handla om mer symboliska andelstal, med följderna att den oönskade övervältringen av främst drifts- och underhållskostnader inte kan förhindras.

Som tidigare har berörts är det tveksamt om det sätt som används i dag, dvs. att en kommunägd fastighet ansluts till en gemensamhetsanläggning, verkligen har någon betydelse när det gäller frågan om tillträdet för allmänheten. Det är vidare svårt i vissa fall att enligt gällande rätt med tvång ansluta en sådan fastighet. För att den föreslagna förändringen i alla avseenden ska fungera rent praktiskt, bör det därför öppnas en möjlighet att ansluta kommunen som sådan till en gemensamhetsanläggning.

Ett förslag med denna innebörd lämnades tillsammans med andra förslag av Lantmäteriverket i LMV-rapport 2002:9 (s. 42 f.). Förslagen i rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet, men på goda grunder kan förutsättas att just det nämnda förslaget om kommunen som delägare i en gemensamhetsanläggning inte kommer att tas med i en proposition som kommer att be-

handla förslagen, eftersom frågan är så intimt sammankopplad med PBL-kommitténs uppdrag.

Ett förändrat system för allmänna anläggningar skulle sammanfattningsvis kunna utformas på följande sätt:

1. Möjlighet öppnas för att olika huvudmän ska kunna ges ansvar för olika allmänna platser inom en och samma detaljplan.
2. Kravet på att kommunen kan avsäga sig huvudmannskapet för allmänna platser endast om det föreligger särskilda skäl tas bort. I stället införs en ordning som innebär att
  - a) kommunen alltid ska vara huvudman för allmänna platser av tydligt allmän karaktär,
  - b) kommunen aldrig behöver vara huvudman för områden av tydlig enskild karaktär, såsom områden som planerats och genomförts som områden för boende delar av året och
  - c) i fall som hamnar mellan fallen a och b ska kommunen kunna välja att inte vara huvudman om kommunen bidrar till kostnaderna för utförande och drift av de allmänna platserna. Detta föreslås ske genom att kommunen ingår i en gemensamhetsanläggning med en andel som motsvarar den omfattning i vilken allmänheten kan förväntas utnyttja de allmänna platserna.

Förslagen till ändringar bör lösa eller åtminstone mildra flertalet av de problem som redovisats tidigare. Ändringarna innebär att det inte längre kommer att finnas samma behov av att förlägga allmänna anläggningar på kvartersmark. Genom att anläggningarna i stället förläggs på allmän plats blir det tydligare vad som är allmänt och vad som är enskilt. Såväl genomförandeproblemen som de oklara ansvarsförhållandena rörande s.k. gx- och gz-områden bör till stora delar kunna undanröjas. Detsamma gäller den otydlighet som består i att kombinationerna av g och ena sidan och x eller z å den andra kan innebära dubbla skyldigheter till inlösen enligt bestämmelserna i 14 kap. 2 §. Även oklarheten rörande ansvaret för renhållning m.m. av allmänna trafikanläggningar på kvartersmark minskar genom att sådana anläggningar i framtiden kan förväntas bli lokaliserade till allmänna platser.

En kritik som kan förväntas mot de beskrivna förslagen är att åtminstone de formella möjligheterna blir större än i dag för kommunerna att lägga kostnader för allmänna anläggningar på enskilda.

Till den bilden hör dock att s.k. storkvarterlösningar faktiskt är möjliga redan i dag, även om de som tidigare har beskrivits medför vissa problem. Förändringen att kommunen i mindre omfattning än i dag behöver vara huvudman för allmänna platser är mot den bakgrunden inte fullt så drastisk som man i förstone kan tycka. Under förutsättning att kommunernas andelar inte blir endast symboliska i de anläggningssamfälligheter som förvaltar allmänna platser vid blandat huvudmannaskap, innebär förslaget således ingen dramatisk övervältring av kostnader från det allmänna till de enskilda.

Om inte förslaget med avgifter för kommunal gatuhållning genomförs, kvarstår dock ojämlikhetsproblemet med att kommunen som huvudman får bidrag till driften genom kommunalskatten men inte kan debitera fastighetsägare för faktiska driftskostnader, medan fastighetsägarna i övriga fall dels har ansvaret för betydande delar av sina egna driftskostnader (beroende på hur stor kommunens andel är), dels via kommunalskatten bidrar till driftskostnaderna även inom de områden där kommunen är huvudman.

Slutligen kan kanske vissa kommuner tycka att priset för att huvudmannaskapskravet mildras, dvs. att kommunerna tvingas delta i ett stort antal samfällighetsföreningar, är för högt. Det är dock sannolikt svårt att hitta en lösning där kommunerna ”både kan äta kakan och ha den kvar”.

### Närmare om regleringen

Som nyss beskrivits bör kommunen vara huvudman för allmänna platser av tydligt allmän karaktär. Kommunen ska vidare aldrig behöva vara huvudman för områden av tydlig enskild karaktär, såsom områden som planerats och genomförts som s.k. fritidsbebyggelseområden. Detta överensstämmer med gällande rätt. I fall som hamnar mellan dessa båda ytterligheter ska kommunen kunna välja att inte vara huvudman om kommunen bidrar till kostnaderna för utförande och drift av de allmänna platserna genom att ingå i en gemensamhetsanläggning med en andel som motsvarar den omfattning i vilken allmänheten kan förväntas utnyttja de allmänna platserna. Följdfrågan är då hur gränserna mellan de olika alternativen ska dras och vad kommunens deltagande i samfällighetsföreningen ska omfatta.

Med ”tydlig allmän karaktär” bör avses de allmänna platserna av centralortskaraktär eller på annat sätt uppenbart allmänna. Som exempel kan nämnas genomfartsleder, huvudgator, centrala torg, parker och gång- och cykelvägar, som ofta behöver användas av allmänheten.

De fall där kommunen inte behöver ta ansvar för allmänna platser handlar i första hand, liksom enligt gällande rätt, om områden avsedda för boende delar av året.

”Mellanläget”, där kommunen kan besluta att inte vara huvudman under förutsättning att kommunen ingår tillsammans med fastighetsägarna i den gemensamhetsanläggning som bildas för att bygga ut och förvalta de allmänna platserna, blir därmed typiskt sett tillämpligt på lokalgator, lokala parker m.m., dvs. i områden som i begränsad omfattning behöver användas av allmänheten.

Liksom i typiska s.k. storkvarter, där planbestämmelser med beteckningarna x, z och g – i olika kombinationer – i dag är flitigt förekommande.

Som tidigare har berörts förutsätter det föreslagna systemet att kommunens andel i den anläggningssamfällighet som förvaltar allmänna platser vid blandat huvudmannaskap inte blir endast symbolisk. Det bör därför införas en uttrycklig bestämmelse i lagen som reglerar hur kommunens andel ska bestämmas. Kommunens andel bör bestämmas med utgångspunkt från den omfattning som allmänheten förväntas komma att använda de allmänna platserna.

Vid andelstalssättningen bör dock uppmärksammas att det finns en tydlig koppling till gatukostnadsbestämmelserna i 6 kap. 31–38 §§. Om det t.ex. är fråga om att inrätta en gemensamhetsanläggning med kommunen som delaktig inom ett område där kommunen till 100 procent kan ta ut kostnaderna för gatuutbyggnaden av fastighetsägarna, bör kommunens andel för byggande – vid gemensamt huvudmannaskap – sättas till i princip noll. Annars skulle en inte avsedd försämring uppstå för den berörda kommunen. Detta bör anses gälla helt oavsett om kommunen i fråga brukar eller inte brukar använda sig av gatukostnadsbestämmelserna. Kommunens andelstal motsvarande allmänhetens användning handlar alltså i första hand om kostnaderna för framtida drift och underhåll.

Såväl de nämnda kriterierna som principerna för kommunens ansvar vid delat huvudmannaskap bör införas i 6 kap. 26 §.

Olika undersökningar har visat att villkor som tas in i s.k. genomförandeavtal mellan kommuner och exploatörer ibland kan gå

utöver vad som lagen egentligen tillåter.<sup>1</sup> Mot den bakgrunden finns det anledning att ta upp frågan hur det kan garanteras att kommunen, i det s.k. mellanläget ovan, verkligen tar sitt kostnadsansvar gentemot fastighetsägarna och inte genom exploateringsavtal eller på annat sätt ser till att kostnaderna ändå hamnar på de enskilda fastighetsägarna.

Inrättandet av en gemensamhetsanläggning sker vid en förrättning enligt AL som handläggs av lantmäterimyndigheten. Det är alltså lantmäterimyndigheten, som i de fall där kommunen och fastighetsägarna inom ett planområde gemensamt ska vara huvudman, primärt ska bedöma vilken faktisk andel som kommunen ska ha i gemensamhetsanläggningen. Som tidigare har berörts är det nödvändigt för att de aktuella fallen ska kunna genomföras, att genom en lagändring klargöra att kommunen som sådan kan ingå som delaktig i en gemensamhetsanläggning.

Enligt 15 § AL ska andelstalet för utförande bestämmas med hänsyn till delägarnas nytta av anläggningen och andelstalet för drift med hänsyn till hur anläggningen används. Några problem med att – utan ändring av AL – tillämpa dessa bestämmelser för det fallet att kommunen ska ingå i en gemensamhetsanläggning med en andel som motsvarar allmänhetens användning synes inte finnas. I detta sammanhang bör noteras vad som anfördes ovan om kopplingen till gatukostnadsbestämmelserna. Lantmäterimyndigheten skulle alltså vid en officialprövning komma att bestämma andelstalet i enlighet med de föreslagna bestämmelserna i 6 kap. 26 § PBL.

Bestämmelserna i 15 § AL är emellertid dispositiva, se 16 § första stycket 4 AL. Det innebär att om t.ex. kommunen och en exploatör kommer överens om en helt annan kostnadsfördelning än vad som skulle följa av en tillämpning av 15 § (och av 6 kap. 26 § PBL), ska lantmäterimyndigheten i princip bestämma andelstalen i enlighet med överenskommelsen. Det finns dock i två fall skäl för lantmäterimyndigheten att frångå en sådan överenskommelse.

Det ena fallet är om den fastighet, som tar på sig att svara för en större del av kostnaderna, är belånad och åtagandet skulle kunna innebära skada för fordringshavare i fastigheten. Den situationen saknar betydelse för den nu aktuella frågan.

Det andra fallet är om avvikelsen från 15 § sker i ”otillbörligt syfte”. Enligt förarbetena syftar undantaget främst till att förhindra att sakägarna övervältrar kostnader på det allmänna i sådana situa-

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Björk, K & Hellström, A. Exploateringsavtal. Tillämpning i Sverige med internationell utblick. Examensarbete vid Institutionen för Infrastruktur. KTH. Ex-04-124.

tioner när statsbidrag utgår för vissa delägare men inte för alla (prop. 1973:160 s. 221). Den nu aktuella frågeställningen är den rakt motsatta. Frågan är alltså om det skulle kunna anses vara ett "otillbörligt syfte" enligt denna lagbestämmelse att kommunen och en exploatör övervältrar kostnader på de boende inom ett visst område. Kostnader som rätteligen enligt bestämmelser i PBL bör ligga på det allmänna, Den frågan kan givetvis inte med säkerhet besvaras med vare sig ja eller nej utan den måste bli föremål för prövning i rättstillämpningen.

Ett sätt att undanröja osäkerheten skulle kunna vara att införa en komplettering i 16 § AL som uttryckligen utesluter en överenskommelse som innebär en uppenbar avvikelse från de kriterier som anges i den föreslagna lydelsen av 6 kap. 26 § PBL.

En annan variant, som skulle kunna motverka vad som skulle kunna kallas "otillbörliga" avtal, vore att ompröva frågan om andelstal när exploateringen är genomförd och nya fastighetsägare har trätt in i exploatörens ställe. Rent praktiskt är detta möjligt redan enligt gällande rätt genom att en rätt till omprövning skrivs in i anläggningsbeslutet med stöd av 35 § första stycket AL. Om en sådan hantering ska kunna ske utan yrkande av sakägare krävs dock en lagändring som ger lantmäterimyndigheten rätt (eller skyldighet) att ex officio införa en sådan bestämmelse.

Att i en lag införa bestämmelser för att korrigera att bestämmelser i en annan lag "missbrukas" är givetvis en grannliga uppgift. Det finns därför mycket som talar emot båda de nyss nämnda varianterna och att den möjlighet som eventuellt skulle kunna stå till buds är att det visar sig att de redan gällande bestämmelserna i 16 § AL om avtal i "otillbörligt syfte" skulle kunna tillämpas.

Ett annat sätt att skärpa upp tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen skulle kunna vara att ställa krav på att det redan i detaljplanen görs någon form av ställningstagande rörande kommunens delansvar vid blandat huvudmannaskap. Eftersom lantmäterimyndigheten vid den efterföljande förrättningen är skyldig att se till att beslutet om andelstal överensstämmer med detaljplanen (9 § AL) ges ytterligare garantier för att det inte går att avtala om någon annan lösning än den som har bestämts i detaljplanen. Kravet på planöverensstämmelse är alltså inte dispositivt vid förrättningen.

Ett annat förhållande som starkt talar för ett ställningstagande redan i detaljplanen är att huvudmannaskapsfrågan och kostnaderna för allmänna platser är så grundläggande och viktiga komponenter när det gäller att bedöma en plans förtjänster och brister, att



frågorna så långt möjligt bör vara utklarade redan när planen antas. Annars skulle fastighetsägare och andra behöva avvakta utgången av ett lantmäteriärende (med eventuell efterföljande domstolsprövning) innan de vet effekterna av detaljplanen. Vid det laget är det inte längre möjligt att överklaga detaljplanen för att eventuellt få till stånd en annan lösning av huvudmannaskapsfrågan. En sådan oklarhet beträffande huvudmannaskapet för allmänna platser i en detaljplan är inte acceptabel. Denna ståndpunkt understryks ytterligare av att det i bedömningen, som tidigare har redovisats, måste ingå en åtminstone översiktlig tolkning av bestämmelserna i 6 kap. 31–38 §§ PBL om uttag av avgifter för gatukostnader.

Att i detaljplanen direkt bestämma ett andelstal är å andra sidan mindre lämpligt. Den mer tekniska beräkningen i detalj bör således anstå till lantmäterimyndighetens prövning, där andelstal även ska åsättas de fastigheter som ska delta i anläggningen. Av detaljplanen bör dock grunderna för bedömningen av kommunens andel framstå så pass tydligt att det är möjligt för berörda sakägare i planprocessen att bedöma planens konsekvenser. På så sätt kan också komma till rätta med problemet att det vid förrättningen träffas avtal som klart avviker från bestämmelserna i PBL.

Även med krav på en planbestämmelse skulle det kunna tänkas att kommunen och en exploatör, som den ende sakägaren i planprocessen, är överens om en planbestämmelse som klart avviker från bestämmelserna i PBL och som inte överklagas. Om det befaras att kommunerna på sådant sätt kommer att se till att deras andelar blir små eller rent av symboliska, skulle man teoretiskt kunna tänka sig två olika sätt att komma till rätta med problemet.

Den ena varianten är ett ökat statligt inflytande av planprocessen i denna del. PBL innebar visserligen en tydlig förändring i förhållandet mellan stat och kommun på så vis att statens inflytande numera begränsas till att bevaka riksintressen, samordning mellan kommuner, miljökvalitetsnormer och frågor om hälsa och säkerhet (12 kap. 1 § PBL). Länsstyrelser och regering är emellertid också överklagningsinstanser och ska i det sammanhanget avgöra om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen har skett på ett tillbörligt sätt enligt PBL:s bestämmelser. Det skulle därför inte vara någon helt främmande lösning att låta länsstyrelsens uppgifter att bevaka vissa frågor utökas så att planbeslut, som uppenbart strider mot viss eller vissa bestämmelser PBL, på något sätt skulle kunna överprövas, exempelvis genom någon form av laglighetsprövning. En sådan lösning anses innebära en ny princip för statlig

kontroll som kan antas leda till ökad administration och bedöms inte rimlig att utveckla ytterligare.

En helt annan lösning skulle kunna vara att införa någon form av ”spärr” eller ”korrigeringsmöjlighet” vid genomförandet av planen. Sådana lösningar förefaller dock, som redan har berörts, av principiella skäl vara svåra att införa. Om en viss lösning har bestämts i en detaljplan skulle det föra mycket långt att vid plangenomförandet underkänna planen och lösa frågan på ett annat sätt – i strid mot planen. Den vägen framstår därför inte framkomlig i det aktuella fallet.

Förslaget som kommittén har är därför att det i 5 kap. 4 § PBL ska införas bestämmelser som innebär att grunderna för kommunens medverkan vid blandat huvudmannaskap ska anges i detaljplanen. Vidare ska det – liksom enligt gällande rätt – anges i planen om kommunen inte ska vara huvudman för allmänna platser. Saknas planbestämmelser av detta slag blir kommunen huvudman.

När det slutligen gäller förslaget att olika former av huvudmannaskap ska kunna förekomma för olika allmänna platser inom en och samma detaljplan, så kan detta lagtekniskt åstadkommas genom att bestämmelserna i 5 kap. 4 § och 6 kap. 26 § uttrycks så att de gäller för allmänna platser – i obestämd form – i en detaljplan. Följdändringar krävs i 6 kap. 24 §. Dessutom krävs en ändring i 2 § ledningsrättslagen.

## 9.5 PBL och fastighetsbildning

### Kommitténs bedömning och förslag

Plan och byggtutredningen föreslog redan 1996 att fastighetsplanen skulle slopas, framför allt av skälet att samma slags frågor kan regleras i både detaljplanen och fastighetsplanen och därför borde regleringen likaväl kunna ske i detaljplanen. Användningen av fastighetsplanen som genomförandeinstrument har minskat under senare år. Bedömningen är därför att utredningens förslag bör genomföras. Detta innebär att fastighetsdelningen ska kunna regleras genom planbestämmelser i detaljplan. Det bör dock införas en undantagsbestämmelse som gör det möjligt att i vissa fall komplettera med ”fastighetsplanebestämmelser” även under genomförandetiden.

För att en enskild fastighetsägare inte ska få olika bedömningar av olika myndigheter och för att förenkla och göra ge-

nomförandeprocessen billigare bör en följsamhetsbestämmelse införas i fastighetsbildningslagen som innebär att ett lagakraftvunnet bygglov eller förhandsbesked ska följas vid fastighetsbildningen.

### 9.5.1 Inledning

Detaljplaner enligt PBL syftar till att reglera markanvändningen, utformningen av byggnader och anläggningar och den miljö som de boende och andra medborgare ska leva i under överskådlig framtid. Däremot syftar inte planläggningen till att reglera äganderätten till mark och indelningen i förvaltningsenheter (fastigheter). Den senare frågan regleras i stället i första hand av marknaden själv och i andra hand av vissa bestämmelser om fastighetsbildning m.m. och om markåtkomst och ersättning.

Vem som äger vad har naturligtvis betydelse såväl vid planläggningen som vid plangenomförandet, eftersom det huvudsakligen är fastigheternas ägare som är sakägare i planärendet. I vissa delar blir detaljplanen styrande även för den framtida fastighetsindelningen genom att PBL förutsätter att mark som läggs ut som allmän plats och för vilken kommunen är huvudman, ska förvärfvas och ägas av kommunen. Behovet av att genom PBL styra den framtida fastighetsindelningen inom kvartersmark är dock troligen oftast inte särskilt framträdande. Enligt gällande rätt finns det emellertid vissa beröringspunkter mellan detaljplanen och fastighetsindelningen även inom kvartersmark.

En första sådan beröringspunkt är bestämmelserna i 5 kap. 7 §. I paragrafens första stycke (punkt 12) anges att det i planen får meddelas bestämmelser om ”principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar” (se avsnitt nedan).

För det andra så kan fastighetsindelningen m.m., med bindande verkan för alla berörda parter, slås fast genom en fastighetsplan, 6 kap. 3 §. Fastighetsplanen har, lika lite som detaljplanen, till syfte att reglera markägandet i sig. Fastighetsplanen går dock ett steg längre än detaljplanen, genom att den kan reglera indelningen i förvaltningsenheter (fastigheter). Endast sådana fastigheter som planen anvisar är således möjliga att bilda vid en lantmäteriförrättning (se nedan).

Ytterligare en beröringspunkt mellan detaljplanen och fastighetsbildning är den s.k. genomförandebeskrivningen enligt 6 kap.

1 §. En sådan beskrivning ska bl.a. redovisa de fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för genomförandet av en detaljplan. Som redan tidigare har berörts ska, enligt förarbetena till PBL, redovisningen i genomförandebeskrivningen vara vägledande men inte bindande för lantmäterimyndighetens prövning av fastighetsbildningsfrågorna. Eftersom genomförandebeskrivningen har behandlats tidigare berörs den inte närmare här. I ett avslutande avsnitt (9.5.4) redovisas dock en sammanfattning av hur planbestämmelser och fastighetsbildning är och bör vara samordnade. I anslutning till den analysen ges vissa förslag på en bättre samordning än i dag när det gäller planavvikelser vid bygglovsprövning i förhållande till motsvarande avvikelser vid fastighetsbildning.

## 9.5.2 Principer för fastighetsindelningen m.m.

### Gällande bestämmelser

I 5 kap. 7 § regleras vilka bestämmelser som får meddelas i en detaljplan. I första stycket 12 sägs att det i planen får meddelas bestämmelser om ”principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar”. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 587) uttalas följande om bestämmelsen:

Punkt 12 behandlar möjligheten att reglera vissa genomförandefrågor. Detaljplanen anser jag i likhet med utredningens förslag bör kunna styra principerna för fastighetsindelningen på samma sätt som nuvarande stadsplan, dvs. ange storleksgränser, förbud mot viss fastighetsbildning m.m. Dessa möjligheter bör bl.a. kunna användas i arbetet med stadsförnyelsen. – – – Detaljplanen bör också kunna ange vissa riktlinjer för hur gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen skall inrättas. Som det är nu kan en sådan anläggning förutsättas i detaljplanen, varvid prövningen av båtuds- och väsentlighetsvillkoren skall anses ha skett vid planfastställelsen. I den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4) har jag föreslagit att en sådan prövning i fortsättningen skall göras i en fastighetsplan enligt 6 kap. Om detaljplanen huvudsakligen syftar till att bereda plats för en gemensamhetsanläggning i en befintlig miljö, torde det vara lämpligt att en fastighetsplan upprättas parallellt med detaljplanen. Därmed får man väsentlighets- och båtuds-villkoren prövade samtidigt med anläggningens placering och utformning i detaljplanen. Är tillkomsten av en viss gemensamhetsanläggning en förutsättning för att bebyggelse enligt detaljplanen skall få uppföras, kan i planen tas in bestämmelser om villkor som säkerställer detta (se 8 § 3).

I Boverkets allmänna råd (Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, 2002, s. 175 ) anges två exempel på planbestämmelser av det aktuella slaget:

- Minsta tomtstorlek är ... kvm
- Fastighetsindelningen ska ansluta till det (befintliga) historiska bebyggelsemönstret

Det finns givetvis fler bestämmelser rörande fastighetsindelningen som används i detaljplanerna. En förhållandevis vanlig bestämmelse är en s.k. ”entomtsbestämmelse”, dvs. att ett kvarter (eller del av) ska utgöra en enda fastighet.

Något exempel på bestämmelser om principerna för inrättande av gemensamhetsanläggningar finns inte i Boverkets allmänna råd. Såvitt känt är sådana bestämmelser mycket ovanliga. Däremot är det vanligt att utrymmet för en tänkt gemensamhetsanläggning reserveras i planen med beteckningen g. Den bestämmelsen har emellertid sin grund i punkterna 2 och 4 i 5 kap. 7 § första stycket, enligt vilka bestämmelser får meddelas om begränsning av markens bebyggande och om byggnaders placering. Ett s.k. g-område i en detaljplan har således ingen betydelse för bedömningen av om en gemensamhetsanläggning ska inrättas eller hur den ska utformas. Beteckningen g innebär endast att utrymmet i fråga inte får bebyggas eller på annat sätt användas så att det hindrar inrättandet av en gemensamhetsanläggning.

Det gällande systemet för styrning av gemensamhetsanläggningar berörs även i nästa avsnitt om fastighetsplan.

### Erfarenheter och problem

Att med planbestämmelser styra principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar är inte någon mer avgörande fråga i plansystemet. Problem kan dock i vissa fall uppkomma när planbestämmelserna är onödigt ”klåfingrigt” utformade, eftersom det begränsar de lösningsalternativ som står till buds vid plangenförändringen, vilket i sin tur kan leda till dröjsmål och kostnader (eller sämre lösningar) för berörda fastighetsägare.

En annan aspekt är att bestämmelser om fastighetsindelningen oftast används för att reglera helt andra frågor än just fastighetsindelningen. Den mycket vanliga bestämmelsen om ”minsta tomt-

storlek” är ett bra exempel på detta, eftersom det som bestämmelsen avser att reglera egentligen är exploateringsgraden inom bestämmelseområdet. Ett annat exempel är de relativt vanliga ”entomtsbestämmelserna”. Syftet med dessa bestämmelser är ofta att styra förvaltningsformen till hyresrätt eller bostadsrätt.

## Överväganden och förslag

Från ett mer praktiskt plangenomförandeperspektiv kan ifrågasättas om det verkligen finns behov av bestämmelser om principer för fastighetsindelningen. Antingen bör det vara tillräckligt med mer allmänna riktlinjer för fastighetsindelningen, vilket bör behandlas mer ingående än i dag i genomförandebeskrivningen, jfr avsnitt 9.3.3. Eller så bör fastighetsindelningen läggas fast enligt de former som i dag gäller för en fastighetsplan, jfr avsnitt 9.5.3.

De ibland otydliga och svårtolkade bestämmelserna om principer för fastighetsindelningen bör alltså kunna slopas och i de fall bestämmelserna egentligen syftar till att indirekt reglera exploateringsgraden, bör regleringen lämpligen kunna uttryckas på ett mer direkt sätt i planbestämmelserna.

Förslaget innebär en ändring av 5 kap 7 § PBL, varigenom möjligheten att i planbestämmelser ange principer för fastighetsindelningen tas bort. Syftet med denna ändring är inte att begränsa möjligheterna att reglera fastighetsindelningsfrågorna i PBL i förhållande till gällande rätt. Däremot syftar ändringen till att skapa ökad tydlighet i fråga om indelningen i fastigheter. Tydligheten får man genom att fastighetsindelningen läggs fast enligt de former som idag gäller för en fastighetsplan.

### 9.5.3 Fastighetsplan

#### Gällande bestämmelser

I en fastighetsplan kan, för områden som omfattas av detaljplan, meddelas bestämmelser om markens indelning i fastigheter och om servitut, ledningsrätt och liknande särskilda rättigheter samt om gemensamhetsanläggningar, 6 kap. 3 §. Fastighetsplan ska antas om

1. det behövs för genomförande av en ändamålsenlig indelning i fastigheter,

2. detaljplanens genomförande i andra fall underlättas genom en fastighetsplan
3. en fastighetsägare begär det och planen inte är uppenbart onödig.

I den mån det behövs med hänsyn till syftet med fastighetsplanen ska enligt 6 kap. 6 § i planen anges

1. områdets indelning i fastigheter
2. vilka servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas
3. de anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar
4. de fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna.

Syftet med fastighetsplanen kan med ledning av förarbetena till PBL (prop. 1985/85:1 s. 209 f. och 638 f.) sammanfattas i följande fyra punkter:

1. Ge möjlighet att i ett planpolitiskt sammanhang få en helhetsbild av hur fastighetsindelningen ska utformas.
2. Ge möjlighet till vissa tvångsåtgärder.
3. Klara ut frågor om fastighetssamverkan och rättigheter.
4. Vara ett påtryckningsmedel för plangenomförandet genom att kommunen har rätt till inlösen efter genomförandetiden.

### Erfarenheter och problem

Det kan konstateras att användningen av fastighetsplanen som genomförandeinstrument har minskat under senare år. Frågan har därför väckts om det finns anledning att behålla fastighetsplanen i plansystemet.

De nyss nämnda syftena med fastighetsplanen är sannolikt i allt väsentligt relevanta även i dag. Att studera fastighetsbildningen från ett helhetsperspektiv, t.ex. för att undvika effekten med ”först till kvarn”, bör således vara ett nödvändigt redskap i vissa plangenomförandesituationer. Genom en helhetssyn kan marken inom ett bebyggelsekvarter utnyttjas på ett både för det allmänna och för enskilda optimalt sätt. Därför är det också nödvändigt att ha möjligheten att med bindande verkan kunna besluta om fastighetsindelnings- och rättighetsfrågorna, t.ex. för att ge säkerhet åt de en-

skilda fastighetsägare vars fastighetsbildning aktualiseras i ett senare skede i plangenomförandet.

Att med bindande verkan lägga fast fastighetsindelningen är även nödvändigt för att bestämmelserna i 6 kap. 31–38 §§ om gatukostnader ska kunna tillämpas. När exempelvis ett äldre bebyggelseområde med stora tomter ska förnyas eller förtätas kan det vara svårt att enbart med stöd av detaljplanen bestämma om fastigheter kan delas och hur många nya tomter som kan bildas. Om kommunen tillämpar en fördelningsgrund som bygger på att en viss fast grundavgift tas ut per fastighet, bör den nya fastighetsindelningen läggas fast i en fastighetsplan för att det ska vara möjligt att slå fast hur många grundavgifter som kan tas ut inom området.

Likaså finns det fortfarande behov av att i vissa fall kunna påskynda genomförandet genom att medge vissa tvångsåtgärder när det gäller fastighetsindelningen. Det är visserligen inte direkt vanligt att planer genomförs med tvångsåtgärder med en fastighetsplan som grund. Å andra sidan uppstår det då och då situationer där tvångsåtgärder är nödvändiga för att en detaljplan över huvud taget ska kunna genomföras. Det gäller sådana åtgärder som går utöver vad som är möjligt att genomföra enligt förrättningslagstiftningen utan stöd av fastighetsplan.

Det tredje motivet för fastighetsplan som anges i förarbetena till PBL är att vissa frågor om fastighetssamverkan lämpligen bör prövas i ett planpolitiskt sammanhang. Före PBL hade det utvecklats ett system där man skiljde på gemensamhetsanläggningar som "förutsatts" i en stads- eller byggnadsplan och andra gemensamhetsanläggningar. För den förstnämnda kategorin var praxis att skyddsvillkoren i AL ansågs prövade genom detaljplanen. Den andra kategorin av anläggningar skulle prövas fullt ut vid lantmäteriförrättningen.

I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 211 f.) konstateras att den nämnda ordningen inte var lämplig, främst eftersom den var otydlig. I stället infördes en tydligare ordning där det krävs fastighetsplan för att kunna låsa utformningen av gemensamhetsanläggningar. En gemensamhetsanläggning som enbart behandlas i en detaljplan måste således prövas förutsättningslöst vid en efterföljande förrättning. Den ordning som infördes i och med PBL tycks ha fungerat tillfredsställande för de fall där det har ansetts nödvändigt att säkerställa inrättandet av en gemensamhetsanläggning redan i planprocessen. Även denna egenskap hos fastighetsplanen bör således bibehållas.



Det fjärde motivet som kan sägas ha legat till grund för fastighetsplanen är möjligheten för kommunen att efter genomförandetiden lösa in delar av fastigheter som enligt en fastighetsplan ska utgöra en fastighet. Så vitt känt har bestämmelsen aldrig tillämpats, men enbart existensen skulle kunna ses som ett påtryckningsmedel på fastighetsägarna att genomföra detaljplanens intentioner under genomförandetiden. Behovet av ett sådant påtryckningsmedel är troligen numera tämligen begränsat och just denna egenskap hos fastighetsplanen bör därför i och för sig kunna undvaras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att fastighetsplanens rättsverkningar i allt väsentligt fortfarande behövs. Vad som skulle kunna diskuteras är om fastighetsplanen även fortsatt ska utgöra en självständig planform samt vissa detaljer i systemet kring planens upprättande och innehåll.

Ett särskilt problem vid tillämpningen är det stora antalet inaktuella fastighetsplaner. Av fastighetsregistret kan utläsas att det finns närmare 90 000 beslut om tomtindelningar och fastighetsplaner (gällande, nya och ändrade), vilket är lika många som det finns beslut om stadsplaner, byggnadsplaner och detaljplaner (gällande, nya och ändrade). Den helt övervägande delen av tomtindelningarna och fastighetsplanerna är i dag antingen genomförda eller inaktuella.

I de fall en fastighetsplan är inaktuell uppstår problem såväl vid bygglovsprövning som vid fastighetsbildning, eftersom sådana åtgärder kräver att fastighetsplanen ändras eller upphävs. Den formella hantering som krävs för att ändra eller upphäva en fastighetsplan är både tidsödande och kostsam. Därutöver ger planerna upphov till betydande förvaltningskostnader för registerhållningen i fastighetsregistret.

Det är således angeläget att överväga möjligheterna att på ett mycket enkelt sätt minska antalet inaktuella och genomförda fastighetsplaner.

## Överväganden och förslag

Plan- och byggutredningen diskuterade i slutbetänkandet (SOU 1996:168) behovet av att vid sidan om detaljplanen ha den särskilda planformen fastighetsplan. Utredningens bedömning var att fastighetsplanen inte längre bör utgöra en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället bör inarbetas i detaljplanen.

Utredningen fann att anledningen till att tomtindelningens institut i moderniserad form överfördes mer eller mindre oförändrat till PBL genom institutet fastighetsplan var att frågor om fastighetsindelningen traditionellt sett hade hanterats separat. Frågan om att införliva bestämmelserna i detaljplanen övervägdes därför aldrig. Plan- och byggutredningen ansåg dock att det finns starka skäl för en sådan lösning. Framför allt eftersom det i princip är samma slags frågor som kan regleras i fastighetsplanen och i detaljplanen – skillnaden är bara preciseringsgraden. Rent principiellt borde därför regleringen lika väl kunna ske i detaljplanen. Utredningen ansåg vidare att det vore en fördel om samtliga effekter som en detaljplan innebär för en fastighetsägare redovisades i ett sammanhang redan när planen antas. Dessutom gäller i stort sett samma regler beträffande planhandlingar, förfarande och rättsliga effekter av planbeslutet för detaljplan som för fastighetsplan. Eftersom fastighetsplanen dessutom komplicerar systemet i onödan och ger upphov till samordningsproblem i förhållande till detaljplanen, var alltså Plan- och byggutredningens förslag att bestämmelserna om fastighetsplan skulle upphävas och ersättas med bestämmelser i detaljplanen.

Utredningsförslaget tillstyrktes eller lämnades utan erinran av de flesta remissinstanser. Kommunerna Malmö och Göteborg ansåg dock att det finns behov av att kunna skilja fastighetsindelningsfrågor från detaljplaneringen i övrigt för att förfarandet ska bli effektivt. Det vill säga att det ska vara möjligt med stegvis planläggning, där bestämmelserna om fastighetsindelningen prövas i ett andra steg.

Kommitténs bedömning är att Plan- och byggutredningens förslag i allt väsentligt bör genomföras. När det gäller frågan om tvåstegsförfarande anförde Plan- och byggutredningen i sina motiv att detta inte kunde ses som ett tillräckligt skäl för en särskild planform utan att det tvärtom är lämpligt att bestämmelserna om fastighetsindelningen och andra bestämmelser redovisas i ett sammanhang när detaljplanen antas. Utredningen ansåg vidare att det inte var lämpligt att särbehandla bestämmelser om fastighetsindelningen när det gäller möjligheterna till planändring under genomförandetiden. För det fall att ett tvåstegsförfarande hade påbörjats genom antagande av en detaljplan före lagändringens ikraftträdande, föreslogs dock en övergångsbestämmelse med innebörden att en planändring för att införa bestämmelser om fastighetsindelningen skulle vara möjlig även under löpande genomförandetid. För dessa planer skulle således planbestämmelserna kunna kom-

pletteras även om det inte har uppstått nya förhållanden av stor allmän vikt, jfr 5 kap. 11 §.

Utgångspunkten bör vara att genomförandefrågorna ska klaras ut i ett tidigt skede i planprocessen och att samtliga effekter av planen redovisas i ett sammanhang. Det finns inte heller anledning att rucka på grundprincipen att planbestämmelser inte utan mycket starka skäl ska kunna ändras under genomförandetiden.

Just när det gäller frågor om fastighetsindelningen är det dock inte uteslutet att något som under hela planärendet har varit en helt okontroversiell fråga och som därför inte behandlats i planen kan bli problem i ett senare skede, exempelvis p.g.a. oförutsedda anspråk som har effekter för ett större område. Att då behöva vänta i kanske 15 år på att genomförandetiden ska gå ut för att planen ska kunna ändras är knappast någon lämplig lösning. I ett sådant läge borde det vara möjligt att komplettera med "fastighetsplanebestämmelser" även under genomförandetiden.

Kommitténs samlade bedömning är därför att det bör införas en undantagsbestämmelse från villkoren i 5 kap. 11 § första stycket och att fastighetsbildningsbestämmelser bör kunna införas särskilt i en tvåstegsprocess. Om ett sådant undantag mot planändringar under genomförandetiden införs, bör det utformas så att fastighetsbildningsbestämmelserna inte får strida mot någon annan planbestämmelse. Det grundläggande skyddet mot planändringar under genomförandetiden bör dessutom innebära att det inte bör vara möjligt att ändra bestämmelser av det aktuella slaget utan endast att införa nya sådana bestämmelser.

Plan- och byggutredningen behandlade även kopplingen mellan detaljplanen och efterföljande lantmäteriförrättning. I likhet med vad som redan gäller i fråga om bestämmelser om gemensamhetsanläggning enligt AL och ledningsrätt enligt LL föreslogs att det s.k. båtnadsvillkoret i 5 kap. 4 § FBL ska tillämpas när bestämmelser om fastighetsindelningen eller om servitut meddelas i en detaljplan. Någon förnyad prövning skulle därefter inte göras vid en förrättning under detaljplanens genomförandetid. Även det förslaget bör nu genomföras.

Att de båda planinstituterna slås samman bör givetvis inte innebära någon skyldighet för kommunen att i detaljplanen meddela bestämmelser om fastighetsindelningen. Tvärtom bör sådana bestämmelser införas endast när det, enligt samma kriterier som i dag, är nödvändigt, dvs. när det behövs för genomförande av en ända-

målsenlig indelning i fastigheter eller om detaljplanens genomförande i andra fall underlättas.

I det sammanhanget bör noteras att enligt gällande rätt ska en fastighetsplan antas även när en fastighetsägare begär det och det inte är uppenbart onödigt. Om den bestämmelsen skulle överföras till bestämmelserna om detaljplan skulle alltså en fastighetsägare ha rätt att kräva att vissa bestämmelser tas in i detaljplanen. Som Plan- och byggtredningen konstaterade är detta inte någon lämplig lösning.

Den gällande ordningen får ses mot bakgrund av de tidigare gällande bestämmelserna om tomtindelning i 1947 års byggnadslag. Enligt den lagen var nybyggnad inom byggnadskvarter inte tillåten på mark som inte blivit indelad till tomter. Fastighetsägaren hade därför ett berättigat intresse för att tomtindelning kom till stånd. Det motivet har dock inte längre någon relevans och det saknas därför skäl för att en fastighetsägare ska ha rätt att kräva antagande av en fastighetsplan.

I övrigt synes gällande regler om detaljplan utan vidare kunna tillämpas på bestämmelser om fastighetsindelning m.m., jfr diskussionen i SOU 1996:168 s. 312 f.

Förslaget medför ett flertal nya, ändrade och upphävda bestämmelser i PBL, FBL, AL och LL, bl.a. föreslås tre nya paragrafer i 5 kap. dvs. 6 b, 7 c och 7 d §§ i PBL och ändringar i 5 kap. 9 och 11 §§, 8 kap. 11 §, 11 kap. 5 §, 13 kap. 1, 3 och 8 §§, 15 kap. 3 §, 16 kap. 1 § och 17 kap. 11 § samma lag. Dessutom införs en ny bestämmelse 4 a § i 5 kap. FBL och ändras 3 kap. 2 §, 5 kap. 5 §, 7 kap. 1, 4 och 6 §§ samt 8 kap. 4 § samma lag. Vidare ändras 6 a och 8 §§ LL samt 6 a och 9 §§ AL.

När det gäller problemet med inaktuella planer kan man se det som tudelat. Den ena delen av problemet är att reglerna bör utformas så att "plan-berget" inte onödigtvis växer. Det skulle t.ex. kunna åstadkommas genom någon form av tidsbegränsning för nytillkomna planer. Den andra delen av problemet är att det skulle vara önskvärt med enklare former för ändring och upphävande. Svårigheten med sådana förfaranden är att entydigt klara ut i vilka fall det är godtagbart från rättsäkerhetssynpunkt med mer schabloniserade förfaranden. Kommittén har inte haft utrymme att inom ramen för detta uppdrag närmare utveckla dessa frågor.

#### 9.5.4 Samordningen mellan PBL och förrättningslagstiftningen

##### Effekterna av hittills föreslagna ändringar

Den utgångspunkt som tidigare har nämnts i avsnitten 9.5.1 och 9.5.2 är att det normalt inte finns anledning att i någon större omfattning reglera fastighetsbildningsfrågor i en detaljplan. I de fall där det i dag införs bestämmelser om fastighetsindelningen har dessa oftast helt andra syften, främst att reglera exploateringsgraden. Detta bör lämpligen göras på ett mer direkt sätt än genom fastighetsindelningen. Problemet är nämligen att det annars kan uppstå låsningar som omöjliggör lämpliga lösningar i plangenomförandeskedet. Därför föreslogs i avsnitt 9.5.2 att en detaljplan inte bör kunna innehålla sådana bestämmelser. Vidare har i avsnitt 9.3.3 föreslagits att genomförandebeskrivningen i högre grad än i dag bör behandla konsekvenserna av detaljplanen, t.ex. i form av nödvändiga eller lämpliga fastighetsbildningsåtgärder. Det tredje förslag som har lämnats i avsnitt 9.5.3 är att fastighetsplanen avskaffas som särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen. Om de beskrivna lagändringarna genomförs kan den nya ordningen sammanfattas på följande sätt.

Alla detaljplaner ska innehålla en genomförandebeskrivning som även beskriver konsekvenserna av planen i fråga om fastighetsbildning, gemensamhetsanläggningar m.m. Det handlar alltså om att fastighetsfrågorna ska belysas och synliggöras – inte att med rättsverkan bestämma hur fastighetsindelningen m.m. ska se ut. Det kan vara fråga om vissa riktlinjer för fastighetsstorlek, att fastighetsindelningen så långt möjligt bör ansluta till ett historiskt bebyggelsemönster, vilka frågor som lämpligen bör lösas genom gemensamhetsanläggningar eller servitut, angivande av vilka som har möjlighet att initiera vissa frågor, osv.

I enkla fall kan denna beskrivning göras mycket enkel, i mer komplicerade fall krävs större omsorg och en högre detaljeringsgrad. Eftersom beskrivningen inte är rättsligt bindande, finns alltid möjlighet att inom de ramar som planbestämmelserna medger i slutänden anpassa fastighetsindelningen m.m. efter de krav och önskemål som uppkommer vid själva plangenomförandet.

Om fastighetsfrågorna är tvistiga eller av andra skäl av mer komplicerad art, får kommunen ta in särskilda bestämmelser i detalj-

planen som med bindande verkan reglerar dessa frågor. Det kan t.ex. vara fråga om studera fastighetsindelningen från ett helhetsperspektiv för att på ett så rättvist sätt som möjligt fördela byggrätten inom ett kvarter mellan olika fastighetsägare. För att i sådana fall undvika problemet med ”först till kvarn” är det nödvändigt att den avsedda fastighetsindelningen låses fast med rättsverkan. Det kan också i tvistiga fall vara nödvändigt att skapa möjligheter till tvångsåtgärder, dvs. möjligheter till inlösen enligt 8 kap. 4 § FBL.

Även hur utfartsfrågorna ska lösas kan vara nödvändigt att lägga fast genom planbestämmelser. Antingen att servitut eller skaft får tillskapas för enstaka utfarter eller att vissa fastigheter ska samsas om en gemensam utfart i form av en gemensamhetsanläggning.

Planbestämmelser om fastighetsindelningen bör inte tillgripas i fler fall än som verkligen behövs. Det är således inte nödvändigt att lösa alla fastighetsfrågor, bara för att oklarheter finns i viss del av planområdet – kanske rent av bara för viss enstaka gränsdragning. I de fall där planbestämmelser införs ska, som framgår av lagändringsförslagen, vissa frågor enligt FBL prövas redan i planprocessen. Det gäller dels det s.k. båtnadsvillkoret i 5 kap. 4 § FBL, dvs. att den förslagna fastighetsindelningen leder till en nettovärdeökning, dels villkoret i 7 kap. 1 § FBL att ett servitut ska vara av väsentlig betydelse för en fastighet. Vidare har bestämmelser om fastighetsindelningen den effekten, att skyddsreglerna i 5 kap. 8 § FBL om att en fastighet inte får minskas i alltför hög grad inte ska tillämpas, vilket innebär att en vägning mellan allmänna och enskilda intressen måste göras i det enskilda fallet i planärendet.

Restriktivitet bör gälla även i fråga om planbestämmelser som reglerar inrättandet av en gemensamhetsanläggning. Liksom enligt gällande rätt bör det i och för sig vara möjligt att reglera samtliga frågor rörande en gemensamhetsanläggning utom andelstalen för delaktighet. Från fall till fall bör dock en bedömning göras av vilka frågor det är lämpligt att låsa fast genom planbestämmelser och vilka frågor som lämpligen bör lösas vid den efterföljande lantmäteriförrättningen.

### Följsamhet vid avvikelse från detaljplan

Det gällande regelsystemet kring avvikelser från plan är synnerligen komplicerat och det finns nog högst en handfull personer i Sverige som har kännedom om alla de olika varianter som kan uppkomma –

inklusive ett flertal övergångsbestämmelser. En total översyn vore därför angelägen, men det är nog att sikta för högt i nuläget. En liten delfråga i sammanhanget är dock kopplingen mellan PBL och FBL när det gäller avvikelser från en detaljplan som har beslutats av byggnadsnämnden (eller motsvarande) och som sedan ska genomföras genom lantmäteriförrättning.

Enligt 8 kap. 11 § första stycket 2 PBL gäller bl.a. att ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan ska bifallas om den fastighet på vilken åtgärden ska utföras stämmer överens med detaljplanen och den fastighetsplan som gäller för området eller avviker från dessa planer, men avvikelserna har godtagits vid en bygglovsprövning eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen FBL. En fastighetsägare som har berörts av ett beslut om avvikelse från plan som har meddelats av endera av de båda nämnda myndigheterna, kan alltså vara förvissad om att fastigheten i framtiden inte ska betraktas som planstridig vid en bygglovsprövning.

Enligt 3 kap. 2 § första stycket FBL gäller att inom ett område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser får fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. Detta innebär att lantmäterimyndigheten alltid ska göra en självständig prövning av om en viss fastighetsbildningsåtgärd innebär en mindre avvikelse – helt oberoende av om någon avvikelse tidigare har medgivits vid fastighetsbildning eller bygglovsprövning. Det innebär alltså att en fastighetsägare kan komma i den situationen att fastighetsbildning, som är mer eller mindre nödvändig för att genomföra ett beviljat bygglov eller förhandsbesked, inte kan genomföras.

Det skulle i och för sig kunna hävdas, att om byggnadsnämnden har beslutat om en s.k. mindre avvikelse så bör det vara en "självklarhet" att lantmäterimyndigheten ska göra en anslutande bedömning när samma ärende blir en fastighetsbildningsfråga. Erfarenheterna har dock visat att så inte alltid är fallet. Det inträffar således att byggnadsnämnden ger positivt förhandsbesked eller bygglov till en viss åtgärd, som förutsätter att fastighetsindelningen ändras i strid mot planen, varefter lantmäterimyndigheten gör bedömningen att avvikelsen vid fastighetsbildningen inte är "mindre" och därför enligt 3 kap. 2 § FBL inte kan tillåtas. Det är i detta sammanhang viktigt att understryka att det inte handlar om olika bedömningar av samma lagrum, utan om prövningar som görs enligt

olika lagar. Att bedömningen kan bli olika ligger således inbyggt i systemet. Till bilden hör även att kommunens beslut om avvikelse prövas av förvaltningsdomstol medan lantmäterimyndighetens motsvarande beslut överklagas till fastighetsdomstol. Inte heller vid överprövning finns således någon koppling mellan de berörda fallen.

Även om frågan inte direkt ställs på sin spets, på så vis att myndigheternas beslut går i olika riktning, uppkommer ofta diskussioner om plantolkningen, som innebär att genomförandeprocessen försvåras och fördröjas för såväl de berörda fastighetsägare som för kommunerna.

För att den enskilde fastighetsägaren inte ska komma i kläm mellan olika bedömningar av olika myndigheter och för att förenkla och förbilliga genomförandeprocessen bör således en följsamhetsbestämmelse införas i FBL. Om det krävs att fastighetsindelningen ändras på visst sätt för att kunna genomföra ett laga-kraftvunnet bygglov eller förhandsbesked enligt PBL, bör således fastighetsbildning kunna ske utan förnyad prövning av planöversstämmelsen. En sådan ordning förefaller naturlig även med tanke på att den prövning som görs enligt PBL bör ses som den primära, när det gäller effekterna på omgivningen m.m., och att en därtill anslutande fastighetsbildning alltså i huvudsak är en följddefekt.

Redan enligt gällande rätt finns en liknande följsamhetsbestämmelse i 3 kap. 2 § andra stycket FBL, som innebär att om tillstånd har getts till att uppföra en byggnad eller att utföra annan därmed jämförlig åtgärd inom ett område med naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser om markanvändningen, så får även sådan fastighetsbildning ske som behövs för att tillståndet ska kunna utnyttjas. En bestämmelse om följsamhet i fråga om plantolkning bör kunna utformas på motsvarande sätt.

## 9.6 Exploateringssamverkan och exploatörsparagraferna

### Kommitténs bedömning och förslag

Plan- och byggtredningens föreslog en ny lag om fördelning av byggrätt. Enligt kommitténs bedömning behöver förslaget med hänsyn till remisskritiken bearbetas ytterligare.



I dag finns det en bestämmelse i 6 kap. 18 PBL som anger att mark inom detaljplan med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser i vissa fall ska upplåtas utan ersättning. Plan- och byggtredningen föreslog att denna bestämmelse skulle upphävas. Kommittén delar bedömningen. Skälet till detta är framför allt att regleringen leder till orättvisor och att bestämmelsen inte innebär några fördelar vare sig för samhället eller enskilda fastighetsägare.

### 9.6.1 Inledning

Bland bestämmelserna i 6 kap. PBL om plangenomförande finns bestämmelser om exploateringssamverkan, 6 kap. 2 § och de s.k. exploatörsparaferna, 6 kap. 18–23 §§.

### 9.6.2 Exploateringssamverkan

Förändringar av markanvändningen inom bebyggda områden, med många fastigheter, kommer ofta i konflikt med rådande fastighetsindelning och ägarförhållanden. För att sådana förändringar ska komma till stånd i större omfattning krävs därför normalt att marken genom frivilliga förvärv eller expropriation samlas i en hand, antingen hos kommunen eller en exploatör. Genom lagen om exploateringssamverkan (1987:11, ESL) skapades 1987 möjligheter att få till stånd samordnade aktiva insatser från fastighetsägarna själva.

ESL innehåller genomförandemedel av två principiellt olika slag. För det första ger lagen möjligheter för fastighetsägarna att i samverkan utföra de gemensamma anläggningar som är nödvändiga för området, t.ex. gator och va-ledningar. Därefter överlämnas anläggningarna till den huvudman, kommunen eller en anläggningssamfällighet, som ska ansvara för driften i framtiden. För det andra innehåller lagen ett speciellt värdeutjämnningssystem som innebär att fastighetsägarna får del i exploateringsverksamhetens nettofördelar utifrån den mark man bidrar med till exploateringsföretaget – och inte efter hur detaljplanens byggrätter lokaliseras. I vissa situationer skapar det större rättvisa och ger därmed bättre förutsättningar att åstadkomma lämpligt utformade detaljplaner.

Plan- och byggutredningen konstaterade att ESL endast har tillämpats i få fall, vilket bl.a. sannolikt beror på att lagstiftningen uppfattas som komplicerad. Det har troligen till stor del sin grund i att frågor om utbyggnad av anläggningar å den ena sidan och fördelning av byggrätter eller kostnader å den andra har vävts samman i ett enda förfarande. Utredningens grundläggande förslag var därför att ESL skulle upphävas och att lagens två huvudsyften skulle behandlas var för sig.

När det gäller utbyggnad av anläggningar i fastighetsägarnas gemensamma regi finns en väl fungerande lagstiftning i form av anläggningslagen (AL). Utredningens förslag var därför att den lagen exklusivt ska hantera dessa frågor. I anslutning till detta ställningstagande föreslog utredningen också vissa ändringar i AL. Dessa förslag har därefter framförts även av Lantmäteriverket i LMV-rapport 2002:9, Översyn av anläggningslagen, och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

När det gäller fördelning av byggrätter i detaljplanen konstaterade utredningen att liknande system med framgång och i stor utsträckning tillämpas i andra länder. I de praktiska fall som har genomförts enligt ESL har möjligheten till en mer rättvis fördelning av den s.k. planvinsten framhållits som särskilt värdefull. Utredningen ansåg därför att principerna i systemet bör behållas, men att regelsystemet bör förenklas i jämförelse med ESL.

I korthet innebär det av Plan- och byggutredningen föreslagna systemet följande. Kommunen ska i en detaljplan kunna meddela bestämmelser om att ett särskilt fördelningsförfarande ska tillämpas vid genomförandet av en detaljplan. Samtidigt meddelas bestämmelser om fastighetsindelningen m.m. motsvarande vad som enligt gällande rätt regleras i en fastighetsplan. Därefter genomförs en s.k. fördelningsförrättning vid lantmäterimyndigheten, varvid fastigheterna "omdisponeras". Vidare gör lantmäterimyndigheten en ekonomisk avräkning, så att berörda fastigheter får del av planvinsten utifrån ett andelstal. Detta andelstal bestäms normalt med utgångspunkt från den areal som fastigheten bidrar med till exploateringsföretaget. Det finns dock möjlighet att jämka andelstalet så att man också tar hänsyn till andra bidrag än arealen, t.ex. om en fastighet som ska bevaras bidrar med en värdehöjning på angränsande fastigheter.

Utredningen föreslog att bestämmelserna om det beskrivna fördelningsförfarandet skulle tas in i en ny lag, lagen om fördelning av byggrätt.

Det är sannolikt en allmänt spridd uppfattning att ESL, i första hand p.g.a. dess komplexitet, inte är riktigt ändamålsenlig som plangenomförandeinstrument – även om grundtankarna bakom lagen ofta uppfattas som riktiga. Många remissinstanser var positiva till en lagstiftning i någon form rörande samverkan mellan fastighetsägare vid exploatering, men flera instanser ansåg samtidigt att Plan- och byggtredningens förslag bör bearbetas ytterligare.

Behovet av en lagstiftning om samverkan vid exploatering eller om fördelning av byggrätter gör sig främst gällande vid byggande i områden med många inblandade fastighetsägare, där den etablerade fastighetsstrukturen försvårar en ändamålsenlig planläggning. Typexemplet är s.k. förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden. När professionella byggherrar ska exploatera inom områden med flera fastighetsägare kan troligen en nödvändig omstrukturering av fastighetsindelningen i stället ske genom avtalslösningar.

Det är alltså inte sannolikt att byggande enligt de föreslagna lagreglerna skulle komma att svara för någon mer betydande andel av bostadsproduktionen i Sverige i framtiden. I det avseendet skulle lagreglerna sannolikt få en tämligen begränsad betydelse i vårt land – till skillnad från länder som Tyskland, Frankrike och Japan, där liknande lösningar har en mer produktionsstimulerande betydelse.

I de fall där reglerna främst är avsedda att användas, dvs. i s.k. förnyelseområden, kan dock förutsättningarna för goda plan- och miljömässiga lösningar påtagligt förbättras – i Sverige lika väl som i andra länder. Detta talar för att även svensk lag bör tillhandahålla ett redskap för samverkan eller värdefördelning vid en exploatering som berör många fastighetsägare.

Med tanke på de synpunkter på Plan- och byggtredningens förslag som framfördes av remissinstanserna bör det inte vara möjligt att direkt lägga den utredningens förslag till grund för en ny lagstiftning. Det krävs således ytterligare bearbetningar. Även om det, som nyss har beskrivits, i och för sig finns behov av en lagstiftning av det aktuella slaget, har kommittén gjort bedömningen att det i nuläget inte har varit befogat att prioritera dessa frågor på bekostnad av andra plan- och plangenomförande frågor som PBL-kommittén har haft att behandla.

Kommittén har därför valt att inte utreda dessa frågor ytterligare, men att ett förnyat ställningstagande kan behöva göras i framtiden. Någon anledning att isolerat, dvs. utan alternativ lagstiftning eller fördjupad utredning om konsekvenserna m.m., upp-

häva ESL finns inte. Vad som än sägs om ESL innehåller den lagen fördelningsregler som verksamt skulle kunna bidra till plangenomförandet i vissa särskilda fall.

### 9.6.3 Exploatörsparagraferna

I 6 kap. 18–23 §§ finns några bestämmelser om avstående av mark m.m. som är av speciell karaktär. Paragraferna brukar samlat benämnas ”exploatörsparagraferna”.

Enligt 6 kap. 18 § ska mark inom en detaljplan med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser i vissa fall upplåtas utan ersättning. Detta kan enligt Plan- och byggutredningen leda till orättvisa mellan fastighetsägarna och utredningen föreslog därför att paragrafen skulle upphävas. Förslaget tillstyrktes eller lämnades utan erinran av remissinstanserna.

Enligt 6 kap. 19 § har länsstyrelsen möjlighet att förordna att en fastighetsägare (exploatör) i vissa fall ska avstå eller upplåta mark utan ersättning. I ett sådant förordnande kan länsstyrelsen med stöd av 6 kap. 22 § föreskriva att fastighetsägaren också ska bekosta anläggande av gator och vägar samt va-anordningar. Plan- och byggutredningen diskuterar i sitt betänkande tämligen ingående innebörden av dessa bestämmelser, men några lagändringar föreslogs inte.

Bestämmelsen i 6 kap. 18 § innebär att den som äger obebyggd mark, som enligt en detaljplan är avsedd för allmän plats för vilken kommunen inte ska vara huvudman, är skyldig att utan ersättning upplåta marken. Förutsättningen är att den behövs för att kvartermark, som tillhörde fastighetsägaren när planen antogs, ska kunna användas för avsett ändamål. Bestämmelsen uttrycks som en upplåtelseskyldighet. Skyldigheten får anses gälla till förmån för andra fastigheter inom planområdet, som har behov av att använda samma väg.

Vid införandet av bestämmelsen i 1931 års stadsplanelag motive-rades den på följande sätt (Bexelius m.fl.: Byggnadslagstiftningen, 5 uppl. 1970, s. 292 f.).

Då mark blivit indelad till ett planmässigt bebyggande, får den i regel ett ökat värde såsom byggnadsmark. Vill jordägaren tillgodogöra sig detta värde genom försäljning av byggnadstomter eller deras bebyggande, är det ett naturligt krav, att han även skall tillhandahålla de vägar inom området, som erfordras för tomternas behöriga utnyttjande.

I förarbetena till PBL anförs som skäl för bestämmelsen endast att den har betydelse för sådana fall då det dröjer viss tid innan vägen har ställts i ordning och upplåtits för begagnande (prop. 1985/86:1 s. 650).

Ursprungligen synes alltså bestämmelsen i 6 kap. 18 § ha haft ett fördelningssyfte. I förarbetena till PBL poängteras i stället syftet att kunna ta marken i anspråk i ett tidigt skede. Samtidigt som regeln fortfarande har påtagliga fördelningseffekter. De grundläggande skälen bakom bestämmelsen är således oklara.

Det är tveksamt om bestämmelsen, som bör ses som en slags legalrätt, någonsin har tillämpats. Det vill säga i den meningen att någon fastighetsägare mot sin vilja har tvingats upplåta mark för väg till någon annan fastighetsägare, i avvaktan på att vägfrågorna blir lösta genom en förrättning enligt AL. Behovet av tidigt tillträde, som framförs i förarbetena till PBL, tycks därför inte vara särskilt angeläget.

Bestämmelsen har dock betydelse vid bestämmande av ersättning för mark vid inrättande av gemensamhetsanläggning enligt AL. För mark som träffas av bestämmelsen i 6 kap. 18 § PBL utgår regelmässigt ingen ersättning (jfr rättsfallet V00:4 i Lantmäteriets rättsfallsregister). Eftersom någon ersättning inte betalas för sådan mark kommer ägaren av marken att få ett sämre ekonomiskt utfall än andra fastighetsägare i gemensamhetsanläggningen. Detta trots att fastigheten i de flesta avseenden är jämbördig med andra fastigheter inom området. Kravet på nytta, dvs. att en viss fastighetsägare betraktas som en exploator, är mycket lågt vid en tillämpning av 6 kap. 18 §, t.o.m. mycket lägre än vid en tillämpning av 6 kap. 19 §. Som Plan- och byggutredningen anförde är det, mot den redovisade bakgrunden, svårt att se varför man med en regel av så speciellt slag i PBL ska gripa in i den fördelning som ska göras enligt AL. Resultatet blir sannolikt ofta oskäligt och bestämmelsen är dessutom mycket svår att tolka och tillämpa i det enskilda fallet. Det finns således inte längre något motiv för en bestämmelse, som inte innebär några egentliga fördelar för vare sig samhället eller enskilda fastighetsägare, samtidigt som den kan leda till orättvisor mellan de fastighetsägare som ska ingå i en gemensamhetsanläggning. Bestämmelserna i 6 kap. 18 § bör därför, som Plan- och byggutredningen föreslog, upphävas.

När det gäller 6 kap. 19 och 22 §§ kan konstateras att dessa bestämmelser hänger intimt samman med de s.k. genomförandeavtal (exploateringsavtal) som regelmässigt ingås mellan kommunen och

professionella byggherrar (exploatörer). Det har i olika sammanhang framförts att förutsättningar och innehåll i dessa avtal bör regleras i lag. Den frågan har dock ansetts ligga utanför kommitténs uppdrag.

## 10 Prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt

### Sammanfattning

Erfarenheterna av det system för prövning, kontroll och tillsyn som infördes 1995 har visat att de viktigaste syftena med reformen inte har uppnåtts. Exempelvis har kontroll och kvalitet inte påtagligt förbättrats och olika aktörers roller och ansvar knappast blivit klarare. Byggnadsnämndernas tillsyn har också varit otillräcklig, och åtskillnaden mellan förfarandet för prövning och förfarandet för kontroll och tillsyn, som utgör grunden i systemet, har tillfört en del nya administrativa problem. Många har haft svårt att förstå och acceptera systemets uppbyggnad och funktion. Kommitténs förslag för att komma till rätta med problemen är huvudsakligen följande.

- En sammanhållen bygglovsprocess återinförs för prövning och tillsyn av byggprojekt, dvs. kravet på separat bygganmälan slopas.
- En förskjutning av byggnadsnämndens tillsyn ska ske mot tidiga och avslutande skeden, och ökad vikt fästas vid kontroll och tillsyn av utförd projektering.
- Prövningen av bygglov ska avse att kraven på lämplig placering, utformning och användning är uppfyllda och att förutsättningar att uppfylla de tekniska egenskapskraven inte saknas.
- Byggsamråd ska hållas efter bygglovsansökan om det inte är uppenbart obehövligt.
- Bygglov ska innebära rätt att bygga och innehålla föreskrifter för utförande och kontroll samt villkor för att påbörja arbetena.
- Den kvalitetsansvarige ges ökade uppgifter och en starkare ställning och ska normalt vara riksbehörig, men inte krävas i enklare ärenden.
- Oberoende kontroll ska kunna utföras genom fristående både företag och personer.

- Lika krav på bygglov och rivningslov ska gälla inom och utanför områden med detaljplan, innebärande bl.a. att undantaget för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader avskaffas.
- Utökade undantag från lovplikt införs för friliggande en- och tvåbostadshus.
- Förhandsbesked om bygglov ska kunna ges i alla frågor som kan omfattas av bygglovsprövningen.
- Slutbevis ska förberedas vid ett avslutande byggsamråd, avse vad som fastställts och föreskrivits i bygglovet, och innebära rätt att bruka.
- Den särskilda avgiften för vissa regelöverträdelser höjs till maximalt ett prisbasbelopp.

Vidare föreslår kommittén att samordningen mellan bygglovsprövningen och prövningen enligt miljöbalken förbättras och att kraven på underrättelser om ansökningar och beslut till berörda sakägare utvidgas.

## 10.1 Systemet för prövning, kontroll och tillsyn

### 10.1.1 Utredningsuppdraget

Enligt de särskilda utredningsdirektiven rörande systemet för prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt, enkelt uttryckt den s.k. byggprocessen, ska kommittén behandla frågor om

- kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning samt
- kopplingen mellan PBL och lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL).

Kommittén ska

- analysera och redovisa hur lagstiftningen som styr såväl utformningen av ny som förvaltningen av befintlig bebyggelse kan inriktas mot hållbarhet,
- analysera den förändrade byggherrerollen och överväga om systemet för tillsyn och kontroll är ändamålsenligt,
- överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i bygglagstiftningen för en effektiv kontroll av att de byggtekniska kraven, t.ex. kraven på tillgänglighet och en god inomhusmiljö främjas,



- föreslå erforderliga förändringar i PBL och BVL med syfte att minska behovet av tillförd energi för uppvärmning av befintliga byggnader samt även göra det möjligt att beakta det kommande direktivet om byggnaders energiprestanda i svensk lagstiftning,
- göra en samlad genomgång av reglerna i PBL och BVL om byggnader och byggprodukter m.m. i syfte att pröva på vilket sätt lagstiftningen kan göras tydligare och mera överskådlig och överväga kopplingen mellan PBL och BVL.

### 10.1.2 Systemets grunder

#### Begreppen

Prövning, kontroll och tillsyn är begrepp som kan ha olika betydelse i olika sammanhang. I det här sammanhanget används begreppen för att beteckna och hålla isär olika tillvägagångssätt för att styra och säkra en avsedd kvalitet. De praktiska metoderna kan vara likartade och innefatta olika moment av granskning och bedömning, men ändamålen och funktionerna är olika. Prövning avser att på förhand avgöra om något kan tillåtas utifrån vissa kvalificeringskrav. Kontroll innebär att under hand eller i efterhand förvissa sig om att alla tillämpliga krav är uppfyllda. Tillsyn innebär övervakning av att gällande regler följs, nödvändig kontroll sker och förväntat resultat uppnås.

#### Principiell uppbyggnad av systemet

Systemet för prövning, kontroll och tillsyn av byggandet är i dag uppdelat i två åtskilda förfaranden. Byggnadsnämndens prövning av om en avsedd byggnadsåtgärd kan få lov att utföras sker avskilt från byggnadsnämndens tillsyn över att byggherren förmår utföra den kontroll som är nödvändig för att samhällets krav ska kunna uppfyllas. Det uppdelade förfarandet bygger sålunda dels på att byggherren och byggnadsnämnden har olika ansvar och uppgifter, och dels på att byggnadsnämndens uppgifter är av två olika slag. Nämnden svarar för prövning och tillsyn medan byggherren själv ansvarar för kontrollen. En ytterligare grund för uppdelningen är att även samhällets krav på byggnadsverk har olika karaktär.

Bygglovsprövningen är i princip begränsad till objektets läge, användning och yttre utformning, som kan och bör prövas i sitt lokala sammanhang och grundas på krav som medger en viss lämplighetsbedömning. Tillsynen och kontrollen avser krav på tekniska och funktionella egenskaper, som ska uppfyllas och inte ge utrymme för olika tolkning och tillämpning.

Tillsynen ska inledas med att byggherren gör en bygganmälan. Kontrollen kan utföras på olika sätt, och formerna ska i regel gås igenom vid ett byggsamråd, beslutas i en kontrollplan och övervakas av en särskild kvalitetsansvarig. Denne ska svara för att byggherren har tillgång till den kompetens som behövs för att se till att kontrollerna utförs och kontrollplanen genomförs. När så skett ska byggnadsnämnden utfärda ett slutbevis. Om det brister i förutsättningarna för detta kan nämnden besluta om användningsförbud.

Uppförande och tillbyggnad av byggnadsverk kräver både bygglov och bygganmälan, medan andra yttre ändringar och ändrad användning kräver enbart bygglov. Andra inre ändringar kräver enbart bygganmälan. Förhandsbesked om bygglov kan begäras. Speciella åtgärder kan kräva rivningslov och rivningsanmälan eller fordra marklov.

### Bakgrund och syfte

Ända sedan byggnadsstadgans tid har vid sidan av bestämmelserna om lov funnits särskilda bestämmelser om kontroll och tillsyn. Till skillnad mot i dag har bestämmelserna tidigare tillämpats inom ramen för ett sammanhållet förfarande, gemensamma krav, och ett omfattande ansvar för byggnadsnämnden. Vid införandet av PBL framhölls byggherrens primära ansvar för kontroll och kvalitet, medan byggnadsnämnden skulle utföra en begränsad prövning och tillsyn, dock i vidare utsträckning än i dag. Det sammanhållna förfarandet behöll man och de tekniska egenskapskraven ingick i kraven på byggnader enligt PBL.

Vid lagändringen 1995 ändrades systemet mera radikalt. Såsom föreslogs i propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. (prop. 1993/94:178) reducerades bygglovsplikten och bygglovsprövningen till att i princip enbart gälla byggnadsåtgärdernas yttre aspekter och konsekvenser. Det infördes ett fristående förfarande för kontroll och tillsyn av de tekniska egenskapskrav som i och med detta avfördes från bygglovsprövningen. Samtidigt överflytta-

des bestämmelserna avseende egenskapskraven från PBL till en ny lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL).

Avsikten med ändringen var att tydliggöra byggherrens och byggnadsnämndens olika ansvar och skilja byggnadsnämndens principiellt olika uppgifter åt. Motiv och syften kan sammanfattas i följande punkter.

- Byggnadsnämndens prövning skulle koncentreras till dess särskilda kompetensområde, dvs. bedömningen av bebyggelsens lokalisering och yttre utformning, och hållas isär från tillsynen avseende de generella, statliga kraven på byggnadsverks tekniska egenskaper.
- Byggnadsnämndens tillsynsansvar skulle renodlas och inte inverka på byggherrens kontroll- och kvalitetsansvar.
- Bygglovsprövningen skulle inte tyngas och förlängas av prövningar av tekniska och funktionella frågor som byggherren ensam har ansvaret för.
- Kontrollen skulle bli mer effektiv och enhetlig och inte vara beroende av byggnadsnämndens resurser.
- Systemet skulle vara anpassat till framväxten av ett öppet kontrollsystem, gemensamt för hela Europa och innebärande att enskilda personer och företag skulle kunna kvalificera sig för att utföra kontroll av både byggprojekt och byggprodukter på basis av nationella lagar och internationell kvalitetsstandard.

Beröringspunkterna mellan byggkontrollen och annan teknisk kontroll på olika områden ansågs mer väsentliga än sambandet mellan byggnadsnämndens prövning och tillsyn och sammanhållningen av samhällets krav. Bedömningen var att nyordningen skulle leda till ett ökat ansvarstagande för byggherrarna, en minskad belastning på byggnadsnämnderna, och en högre kvalitet på det byggda.

### **Erfarenheter av tillämpningen**

Systemet kan efter tio års tillämpning sägas ha fått mer negativ än positiv kritik. De effektivitetsförbättringar av byggkontrollen och samordningsvinster med annan kontroll som antogs bli en effekt av förändringarna har inte tydligt kunnat iakttas. Inte heller tycks byggherrens och byggnadsnämndens roller i realiteten ha blivit kla-

rare. Det enda inslag i systemet som fått övervägande positiv respons är byggsamrådet, som infördes 1992, dvs. innan hela systemet reformerades 1995.

Systemet har kritiserats för att bl.a. vara svårbegripligt, byråkratiskt, tungrott, uppsplittrat, tidskrävande och – inte minst – ineffektivt. De problem som påtalats kan hänföras till olägenheter av det uppdelade systemet, brister i bestämmelsernas utformning eller problem med deras tillämpning.

### *Problem med systemet*

Systemet uppfattas som omständligt i enkla ärenden och svårbegripligt för oerfarna byggherrar. Det kan många gånger vara svårt att förstå skillnaden och kopplingen mellan bygglov och bygganmälan, hur och varför olika frågor ska hanteras på det ena eller andra sättet och vad besluten egentligen innebär. Byggnadsnämnderna får ägna mycket tid åt information. Många kommuner har utmärkta hemsidor där den oerfarne byggherren kan finna god vägledning. Det finns emellertid exempel på att inte ens överinstanserna alltid har varit klara över hur olika samhällskrav ska hanteras i systemet.

Systemet kritiseras även för att vara baktungt genom att bygganmälan krävs och byggsamråd hålls sent i processen, dvs. strax innan och ibland efter byggstart. Tillsyn över kontroll och kvalitet inleds därigenom för sent för att få en god effekt. Eventuella problem blir inte belysta och bedömda i tid, vare sig av byggnadsnämnden, den kvalitetsansvarige eller de fristående sakkunniga, som kan ha utsetts efter byggsamrådet. All tillsyn och fristående kontroll koncentreras till byggskedet, då projektering och upphandling i huvudsak redan är klara, och inte mycket kan påverkas utan risk för betydande kostnader och förseningar. Däremot lämnas det viktiga projekteringskedet helt därhän.

Annan kritik som framförts mot systemet är att bindande besked och överklagbara beslut inte kan ges i alla sakfrågor som påverkar den enskildes rätt och att avvägningar mellan krav eller avsteg från krav inte kan prövas på förhand. Dessutom anses att myndighetsutövningen blir uppsplittrad och ibland motsägelsefylld, och att byggherren därigenom kan få motstridiga beslut och besked i fråga om samma projekt. Kraven på t.ex. tillgänglighet, användbarhet och varsamhet blir inte behandlade i ett sammanhang

och inte i samband med prövningen av de ramar som ges av byggnadernas yttre utformning. Bygglov kan inte vägras men heller inte utnyttjas med tillfredsställande resultat för projekt som saknar förutsättningar att uppfylla vissa väsentliga samhällskrav.

#### *Brister i bestämmelserna*

När det gäller bestämmelsernas innehåll är det främst i fråga om den kvalitetsansvariges roll som brister anses föreligga. Både ställning, uppgifter och ansvar anses vara oklara eller otillräckliga, och benämningen uppfattas som missvisande. Rollen undergrävs av att i princip vem som helst kan utses. Även de fristående sakkunniga anses ha en svag eller oklar ställning, och i vissa fall har de ansetts ge legitimitet åt byggherrens egenintressen. Andra väsentliga brister som anförts är att krav inte ställs på kontrollernas innehåll och kontrollplanens genomförande. Slutskedet anses vara svagt reglerat och slutbeviset av mindre intresse eftersom det inte säger mycket om byggnadens tekniska egenskaper. Brister har även anförts i fråga om anmälningspliktens omfattning, bygganmälnans innehåll och byggsamrådets underlag, samt protokollets form, innehåll och status.

#### *Tillämpningsproblem*

Systemet uppfattas av många bygglovssökande och bygglovshandläggare som krångligt att tillämpa och onödigt omständligt i framför allt enkla ärenden. Hanteringen anses tyngas av informationsbehov och präglas av formalism och pappersexercis. Men bilden är inte entydig. Systemet kan tillämpas mer eller mindre enkelt i enkla ärenden, men också mer eller mindre strikt över huvud taget. Det framstår som besvärligt att tillämpa, men enkelt att avvika eller bortse ifrån. Det påstås av vissa kunna tillämpas nästan hur som helst, och tillämpningen anses variera från kommun till kommun. Trots att systemet är tänkt att vara flexibelt, framställs det som stelt eller kravlöst, eller bådadera, utan tydliga ramar för olika tillämpningar och utan verksamma redskap mot olika avarter, exempelvis att egenskapskraven trots uppdelningen dras in i bygglovsprövningen eller lämnas mer eller mindre utan tillsyn.

Ett näraliggande tillämpningsproblem är att tillsynen brister, både från kommunernas och från länsstyrelsernas sida. Det anses bl.a. bero på att resurserna är otillräckliga, exempelvis att teknisk kompetens saknas eller har försvagats. Även intresset för tillsyn anses ibland vara otillräckligt, bl.a. på grund av att området inte ges hög prioritet av kommunerna.

Systemet var tänkt att leda till en förbättrad kontroll av byggandets kvalitet, men kritiseras nu för att vara ineffektivt på just den punkten. Verifikationer av utförda kontroller kommer inte in i tillräcklig utsträckning och krävs inte alltid in av byggnadsnämnderna, och de intyg som kommer in säger inte mycket mer om kontrollen än att någon intygat den på ett papper.

Ett annat tillämpningsproblem rör bestämmelsernas tydlighet. Systemet utgår ifrån att samhällets krav ska vara så tydliga och utrymmet för tolkning så obetydligt, att tillämpningen inte behöver bedömas utan enbart och entydigt kan kontrolleras. Men tolkningarna av kraven i de enskilda ärendena är långt ifrån oomstridda. Särskilt föreskrifterna för tillämpningen vid ändring av byggnader ger byggherren ett betydande utrymme och ansvar för att själv väga in sina egna intressen.

### Utvärderingar och undersökningar

En del av kritiken mot systemet hade framförts redan i remissvaren på Plan- och byggtutredningens delbetänkande Anpassad kontroll av byggandet (SOU 1993:94), och diskuterats men avfärdats i propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. (prop 1993/94:178). Det gällde exempelvis farhågorna för att systemet inte skulle passa mindre byggherrar och enklare projekt. I april 1995, dvs. redan innan systemet infördes, fick Boverket regeringens uppdrag att utvärdera det nya systemet på bl.a. den grunden. Ett år senare tillsattes Byggkvalitetsutredningen med uppgift att utvärdera också andra regelinstrument för att motverka exempelvis fukt och mögel, främst byggförsäkringen och den s.k. småhusgarantin.

I Boverkets rapport Byggkontrollen (1997:9), som uppmärksammades i Byggkvalitetsutredningens betänkande Bygkvalitet för framtiden (SOU 1997:177), framfördes många problem och oklarheter med kontrollsystemet enligt PBL och föreslogs en rad både förenklingar och förstärkningar av bestämmelserna. Men systemet

bedömdes ändå i huvudsak fungera väl, och regeringen fann inte tillräckliga skäl för att ändra lagen, utan ansåg att det borde räcka med ytterligare informationsinsatser. I propositionen Vissa byggfrågor m. m., där bl.a. Boverkets förslag behandlades, anfördes att byggprocessen för de större projekten utvecklades i rätt riktning och att reformen skulle kunna bli en positiv kraft för kvalitetssäkring och en smidigare byggprocess (prop. 1998/99:62 s. 43).

Men utvecklingen och fortsatta utredningar har inte bekräftat denna positiva bild av byggprocessen. Problem med t.ex. fukt och mögel eller bristande tillgänglighet på grund av byggfel eller bygglarv har uppmärksamrats allt mer i den offentliga debatten, och brister i byggherrarnas kontroll och byggnadsnämndernas tillsyn konstaterades i fortsatta undersökningar av Boverket under 2001 och 2002<sup>1</sup>. Problemen sattes i samband med byggbranschens speciella struktur och kultur, och ledde till att en byggkommission tillsattes för att bl.a. föreslå åtgärder för att höja kvaliteten inom bygg- och anläggningssektorn.

I Byggkommissionens betänkande med den talande titeln Skärping gubbar! konstaterades att systemet för tillsyn och kontroll fungerar dåligt och inte säkerställer samhällets krav. I betänkandet hänvisas till att Svenska Kommunförbundet, som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting, Boverket m.fl. anförde att byggherrarnas och entreprenörernas kontroll- och kvalitetssystem inte fungerar i praktiken, att den kvalitetsansvariges roll är oklar samt att byggnadsnämndernas resurser för tillsyn är otillräckliga (SOU 2002:115 s. 170).

Kommissionen menade att systemet i grunden var rätt tänkt, men inte tillämpades så som det var tänkt. Förändringar på byggmarknaden och inom byggbranschen hade motverkat ambitionerna och förutsättningarna, bl.a. genom att byggherrens roll och kompetens hade försvagats.

---

<sup>1</sup> Boverkets skrivelser om bygglov, tillsyn och kontroll, daterade den 11 oktober 2001 och den 4 november 2002.

### Principiella ändringar som har aktualiserats under utredningsarbetet

Till kommittén har inkommit många synpunkter och förslag som rör systemet som sådant eller dess grundläggande principer och förutsättningar.

På några punkter pekar förslagen i samma riktning, på andra punkter framkommer mer motstridiga uppfattningar om vilka förändringar som är nödvändiga eller önskvärda. En betydande enighet råder om att kontroll och tillsyn behöver förbättras i tidiga och i sena skeden av processen, och att prövningen bör ta hänsyn till alla samhällets krav. Mer delade är meningarna om hur processen konkret ska utformas och hur långt kraven och prövningen ska drivas. Mest går meningarna isär om olika aktörers roller och ansvar och hur långt kraven på kompetens och behörighet ska sträcka sig. Följande sammanställning av inkomna synpunkter och förslag är belysande men inte uttömmande.

#### *Bättre framförhållning och avslutning behövs*

Tillsynen måste enligt många mening tidigareläggas och omfatta även projekteringen. Anmälan inför byggstart bör ersättas med anmälan inför projekteringsstart. Alternativt bör bygganmälan slopas och tillsynen inledas vid samråd efter bygglovsansökan. Kvalitetsansvariga och sakkunniga måste medverka från början och anmälas senast vid bygglovsansökan. Förhandsbesked bör kunna ges i fråga om hur egenskapskraven ska tillämpas vid ändring av byggnader.

Slutsamråd och obligatorisk slutbesiktning bör införas. Slutbevis ska avse att samhällskraven är uppfyllda och ska kunna innehålla anmärkningar. Slutbevis ska vara en förutsättning för ibruktagande eller överlåtelse av objektet.

#### *Tyngdpunkten bör läggas på mindre ärenden och byggherrar med liten erfarenhet*

Regelverket måste kunna förstås och användas av den stora mängden byggherrar med liten erfarenhet, och anpassas till det stora antalet enkla projekt och små ärenden. Bestämmelserna för hanter-



ingen av enkla fall ska vara huvudregel och inte undantag. Kraven när det gäller större och komplicerade fall ska ses som tillägg till den normala ordningen.

*Den kvalitetsansvarige bör ges en starkare ställning och ökade uppgifter*

Den kvalitetsansvarige ska enligt mångas uppfattning alltid vara certifierad samt ha en oberoende ställning, utökade uppgifter och befogenheter, en bredare och djupare kompetens, och en mer relevant benämning.

Det har även föreslagits att kravet på en särskild kvalitetsansvarig ska tas bort i enkla ärenden, eller avskaffas helt, och att ansvaret i stället läggs på någon eller några av byggherrens ordinarie konsulter.

*Ökade kompetenskrav bör ställas på aktörerna*

Formella kompetenskrav och behörighetskrav bör ställas på alla eller fler aktörer med nyckelroller i projekterings- och byggprocessen, t.ex. ansvarig projektledare, ansvarig byggledare, ansvarig installatör, ansvarig kontrollant. Framförallt har det föreslagits att krav på kompetent ansvarig arbetsledare återinförs. Krav på certifierade sakkunniga har föreslagits främst avseende kontroll av tillgänglighet, varsamhet, fukt och inomhusmiljö.

*Bygglovsprövningen bör utvidgas*

Bygglovsprövningen bör omfatta alla samhällets krav enligt såväl PBL och BVL som miljöbalken. Prövningen kan göras olika ingående, men framför allt kraven på fungerande och tillgängliga bostäder och arbetslokaler samt på varsamhet och skydd för kulturvärden föreslås ingå i den detaljerade granskningen.

*Hänsyn bör tas till tid och kostnader*

Långa handläggningstider påverkar kostnaderna i de enskilda projekten, vilket gör att bygglovsprövningen inte kan tillåtas pågå under obegränsad tid. Det har föreslagits att det sätts en gräns för handläggningstidens längd sedan begärda handlingar lämnats in.

Samhällets krav på bebyggelsen måste utformas och tillämpas med hänsyn till kostnaderna. Även mycket angelägna krav och åtgärder kostar pengar som måste betalas av någon. Krav på visst utförande måste alltid åtföljas av kostnadskalkyler.

*Kontroll och tillsyn bör förstärkas*

Många anser att egenkontrollen bör avskaffas eftersom den har visat sig otillräcklig. Istället förslås att besiktningar av byggnadsnämnden återinförs. Endast samhället anses ha förutsättningar att kontrollera samhällets krav. Som alternativ eller komplement ska fristående kontroll alltid krävas avseende samhällskrav som inte sammanfaller med byggherrens egenintressen. Det gäller främst tillgänglighet för rörelsehindrade och varsamhet vid ändringsåtgärder. Ett annat förslag är att öppna även för oberoende kontroll genom företag i tredjepartsställning på marknaden. Dessutom föreslås att kontrollplanen avskaffas eller att det ska tydliggöras vad den ska innehålla. Ett förenklat förfarande för särskilt kvalificerade byggherrar föreslås också. Byggnadsnämnden måste ges bättre resurser, kompetens och incitament för en utökad tillsyn.

**Överväganden och ställningstaganden**

Syftet med bygglagstiftningen är att det som byggs ska uppfylla samhällets krav, dvs. uppnå en viss kvalitet. Denna kvalitet kan främjas på många sätt av samhället, men kan bara uppnås genom kompetens hos dem som bygger. Mycket talar för att denna kompetens behöver förbättras, och många anser att samhället borde kräva viss kompetens av viktiga aktörer. Detta bör emellertid i huvudsak vara byggbranschens och byggherrarnas ansvar att kräva. Samhället kan enklast och bäst bidra genom att ställa höga och tydliga kvalitetskrav på det byggda resultatet, och följa upp kraven genom ett effektivt system för prövning, kontroll och tillsyn.

Kommittén har funnit att det rådande systemet inte är effektivt nog. Många förbättringar skulle kunna åstadkommas inom systemets ram, men vissa problem kan man bara komma till rätta med genom att ändra systemet. Det grundläggande problemet med dagens system, och med alla system som bygger på verksamhetsansvar och samhällstillsyn, är att de krav som samhället ställer och verksamhetsutövaren ska uppfylla inte är tydliga nog. Kommittén finner det naturligt och ofrånkomligt att byggherren ska ansvara för och kontrollera att kraven uppfylls. Därmed är det också nödvändigt att samhället ger tillräckligt tydliga besked om hur kraven ska tolkas och tillämpas. Om detta inte fullt ut kan ske genom generella föreskrifter måste samhället genom prövning och tillsyn i det enskilda fallet ge kompletterande och preciserande besked och föreskrifter. Om ansvaret för inte bara kontrollen utan även tolkningen och tillämpningen av kraven anförtros byggherren, såsom enligt dagens bestämmelser, är det inte rimligt att samhället i efterhand kan ingripa utifrån en annorlunda och för byggherren tidigare inte aviserad tolkning.

Detta är ett problem eftersom samhällskraven ofta innehåller ett tolkningsutrymme och inte minst vid ändringsåtgärder kan ge utrymme för skälighetsbedömningar och behov av avvägningar eller avsteg. Kommittén föreslår därför vissa ändringar av det grundläggande systemet för prövning, tillsyn och kontroll. Avsikten med ändringarna är att tolkningsutrymmet ska klarläggas och fastställas så tidigt som möjligt, genom utvidgat förhandsbesked, en viss utökning av bygglovsplikten och bygglovsprövningen, samt ett tidigt byggsamråd med inriktning på kontroll och tillsyn även av projekteringen.

Ändringarna innebär att kravet på bygganmälan slopas och att dagens beslut om kontrollplan ska ingå i bygglovsbeslutet i form av föreskrifter. Motivet är också att förenkla systemet såtillvida att byggherren bara ska behöva ge in ett ärende och få ett samlat beslut.

Andra angelägna förändringar, som i sig inte innebär systemändringar men påverkar systemet, är att stärka kraven på byggherrens egenkontroll, öka incitamenten för kvalitetssäkring, öppna för nya kontrollformer, och stärka den kvalitetsansvariges roll. Utgångspunkten för förslagen i dessa avseenden är att en fungerande egenkontroll är en fundamental förutsättning för att samhällskraven ska kunna få genomslag i allt byggande. En förbättrad egenkontroll förutsätter också en förbättrad samhällstillsyn. Förstärkningar när

det gäller samhällets tillsyn föreslås främst i inledande och avslutande skeden genom ett inledande och ett avslutande byggsamråd samt ett slutbevis som ska ha en viktig funktion och betydelse.

Huvudmannskapet för samhällets tillsyn är en i dag omdiskuterad och i annan ordning utredd fråga<sup>2</sup>. Kommittén utgår ifrån att byggnadsnämnden inom ramen för kommunens väsentliga roll enligt PBL även fortsättningsvis ska utöva samhällets primära tillsyn över byggandet.

Utöver dessa förslag för att förbättra kontroll och tillsyn, föreslås även vissa justeringar och moderniseringar av bygglovsplikten. Kommittén finner att lovplikten bör vara lika i alla områden och lika för alla verksamheter, men att den enklare ska kunna regleras lokalt av kommunerna.

Nedan utvecklas de principiella bedömningar och ställningstaganden som gjorts i några frågor av grundläggande betydelse för systemets uppbyggnad och funktion.

#### *Förfarandena för prövning och tillsyn bör kopplas ihop*

Nackdelarna med åtskilda förfaranden för byggnadsnämndens prövning respektive tillsyn är så stora att systemet bör förändras i det avseendet. Det innebär att kravet på separat byggnämnan slopas. Byggsamråd ska hållas i anslutning till ansökan om bygglov. Bygglovsprövningen ska ta hänsyn till projektets förutsättningar att tillgodose de tekniska egenskapskraven.

Det främsta motivet för en sådan ordning är att byggnadsnämnden ska kunna bedöma och behandla ett byggprojekt som en helhet och inte behöva ge bygglov för åtgärder som inte har förutsättningar att uppfylla alla de samhällskrav som är aktuella i ärendet. Därtill är avsikten att eventuella brister i dessa förutsättningar eller behov av avvägningar, avsteg eller preciseringar i fråga om kraven ska komma upp till belysning och bedömning på ett tidigare stadium, innan projekteringen är helt låst. Även den kvalitetsansvarige avses komma in tidigare i processen. Ytterligare motiv är att byggherren endast ska ha en lovplikt att hålla reda på, en blankett att lämna in, och ett uttömmande och sammanhängande beslut att hålla sig till. Ett givet bygglov ska ge lov att bygga.

---

<sup>2</sup> se bl.a. Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn, slutbetänkande av Tillsynsutredningen, SOU 2004:100.

Förändringarna innebär inte att byggnadsnämnden ges ett större ansvar än i dag, men avses innebära att nämnden ges bättre stöd och förutsättningar för att ta på sig det tillsynsansvar man redan har. Förslaget avser att möjliggöra en mer rationell och effektiv resursanvändning än det nuvarande systemet medger, och bedöms därför inte förutsätta ökade resurser. Dock föreslås att nödvändiga tillsynsåtgärder ska kunna finansieras genom bygglovsavgiften.

Förändringen innebär en utvidgning av både bygglovsplikten och bygglovsprövningen, men inte sammantaget utökade krav på byggherren eller förlängda handläggningstider för projekt som i dag kräver både bygglov och bygganmälan. Att bygganmälan sammanförs med bygglovsansökan och ärendehantering som helhet kommer igång tidigare än i dag, bedöms kunna gynna tidpunkten för byggstart. Risker att handläggningstiden förlängs genom höga granskningsambitioner avseende de tekniska egenskapskraven motverkas av att ställningstaganden i dessa frågor i princip ska ske vid byggsamrådet – liksom i dag rörande kontrollplanen.

#### *Ingen detaljgranskning avseende tekniska egenskapskrav*

Prövningen av bygglovsansökningar ska i första hand avse att objektets placering, utformning och användning uppfyller gällande krav. Därtill ska byggnadsnämnden ta ställning till om förutsättningar finns för att även de tekniska egenskapskraven kan komma att uppfyllas. Om så inte bedöms vara möjligt ska bygglov inte meddelas. I tveksamma fall kan lov meddelas med vissa villkor och förutsättningar för att det ska kunna utnyttjas. Det innebär att nämnden inte ska kräva in och granska samt godkänna eller underkänna färdiga tekniska eller funktionella lösningar, utan enbart begära sådan redovisning som behövs för att belysa möjligheterna att uppfylla de gällande egenskapskraven. Det nödvändiga underlaget sammanställs lämpligen av den kvalitetsansvarige.

Ingen förskjutning föreslås heller mellan vilka krav som ska läggas till grund för granskning och godkännande av projektets utformning och vilka som ska ingå i den enklare bedömningen av projektets förutsättningar. Det har föreslagits och övervägts att främst tillgodoseendet av de funktionella kraven i fråga om tillgänglighet, användbarhet och lämplighet för avsett ändamål samt beaktandet av kraven på varsamhet ska tillföras den mer detaljerade granskningen. Men detta behöver inte ske för att tillsynen av dessa

frågor ska förbättras. Det bedöms vara tillräckligt att frågorna kan tas upp till belysning vid ett tidigt samråd, att uppenbara brister kan förhindras, att frågor om avvägningar och avsteg kan avgöras, och att intyg om kontroll av utförd projektering kan krävas.

#### *Kontroll och tillsyn behöver förbättras*

För att systemet ska fungera bättre och bidra till ett bättre byggande behöver både kontrollen och tillsynen förbättras. I fråga om kontroll krävs i dag endast att tillräcklig kontroll ska utföras och dokumenteras. Det anges inte vilka moment kontrollen ska innehålla eller vilka krav den ska uppfylla för att vara tillräcklig och inte heller vad som ska dokumenteras. Med utgångspunkt från att hela systemets trovärdighet i hög grad bygger på tilliten till kontrollen bör vissa krav på kvaliteten ställas, exempelvis på hur kontrollen ska utföras och dokumenteras, utan att detaljstyra varje moment. Resonemangen i denna del utvecklas i avsnitt 10.3.2.

Kontrollen ska även fortsättningsvis vara ett ansvar huvudsakligen för byggherren, med stöd av en kvalitetsansvarig. Kontrollen kan enligt dagens bestämmelser utföras som dokumenterad egenkontroll eller av fristående sakkunniga, eller undantagsvis av byggnadsnämnden. Byggnadsnämndens kontroll kan utföras på byggherrens begäran mot marknadsmässig ersättning, och kan därmed jämföras med kontroll utförd av en fristående sakkunnig. Denna möjlighet bör avskaffas. När byggnadsnämnden utför kontroll, vilket inte är eller föreslås bli uteslutet, bör detta ske inom ramen för nämndens tillsynsansvar, och inte på annat sätt. Annars riskerar byggnadsnämndens ansvar att bli otydligt och motsägelsefullt. I stället bör införas möjlighet till kontroll genom oberoende företag, som alternativ till fristående sakkunniga personer. Övervägandena i denna del utvecklas i avsnitt 10.3.1.

Även tillsynen från byggnadsnämndens sida måste bli bättre om systemets trovärdighet och utfall ska förbättras. Det innebär inte att nämnden ska överta något av byggherrens ansvar eller att minska betydelsen av byggherrens kontroll. Det innebär tvärt om att byggnadsnämnden ska markera intresset och betydelsen av att byggherren tar sitt ansvar och utför sin kontroll. Men tillsyn innebär inte bara att visa intresse och närvaro på byggplatsen. För att få avsedd effekt bör tillsynen ges en ändamålsenlig inriktning och utövas i tydliga former. Den har störst effekt i tidigt skede, då pro-

jekteringen ännu kan påverkas, och i slutskedet, då resultatet kan avläsas och utvärderas. Det innebär självfallet inte att byggskedet är oviktigt. Men byggnadsnämnden kan inte och bör inte utöva kontinuerlig tillsyn av byggnadsarbetena. Viktigare är att nämnden inledningsvis ser till att projektet har en tillfredsställande inriktning, och avslutningsvis ser till att förväntningarna huvudsakligen infrimats. På den grunden föreslås att huvudvikten inte som i dag lägges vid ett byggsamråd inför byggstart, utan fördelas på ett tidigt samråd efter ansökan om bygglov och ett avslutande samråd efter begäran om slutbevis, vilket utvecklas i avsnitt 10.4.2. I enlighet med denna inriktning föreslås även en utvidgad tillämpning av förhandsbesked (avsnitt 10.9) och en förstärkning av slutbevisets betydelse (avsnitt 10.4.5). Den kvalitetsansvarige föreslås få en starkare ställning och ett tydligare uppdrag (avsnitt 10.5.2).

### 10.1.3 Roller i systemet

#### Gällande ordning

Det gällande systemet för prövning, kontroll och tillsyn av byggprojekt utgår i hög grad från en tänkt fördelning av uppgifter och ansvar mellan främst byggherren och byggnadsnämnden, som är huvudaktörer enligt PBL. Den kvalitetsansvarige har en nyckelroll i kontrollsystemet, men är ur ett organisatoriskt och funktionellt perspektiv endast ett stöd till byggherren, vilket kan ses som en form av biroll.

Byggherren har det fulla ansvaret för att samhällets krav på byggnadsverk blir uppfyllda, och för att kontrollera och styrka att kraven är uppfyllda. Byggnadsnämnden har inte desto mindre ansvaret att dels bestämma var och hur byggnader får lokaliseras, placeras och utformas, dels utöva viss tillsyn över att byggherren uppfyller sitt ansvar och att vid behov ingripa. Den kvalitetsansvarige ska ge byggherren tillgång till nödvändig kompetens för att uppfylla sitt kontrollansvar.

## Bakgrund och syfte

### *PBL-propositionen*

I propositionen Ny plan- och bygglag anfördes att ansvaret för att en byggnad produceras på ett sådant sätt att den får goda kvaliteter i första hand bör vila på byggherren. Det innebar en väsentlig ansvarsförskjutning från byggnadsnämnden till byggherren. I byggherrens ansvar skulle ingå att välja projektörer och producenter som har förutsättningar att åstadkomma de önskade kvaliteterna och kontrollera att de uppnås (prop. 1985/86:1 s. 312).

Den ansvarige arbetsledarens uppgift skulle vara att leda arbetena och kontrollerna och vara byggnadsnämndens kontaktman på platsen. Samhället skulle inte öka sin kontroll. Byggnadsnämndens huvuduppgift skulle vara att se till att vissa grundläggande förutsättningar för projektet var uppfyllda, och att därefter göra "en rationell men begränsad kontroll av att byggherren har tagit sitt ansvar" (prop. 1985/86:1 s. 313).

Sålunda gjordes en markant betoning av byggherrens ansvar och nedtoning av byggnadsnämndens uppgifter. De huvudsakliga motiven för detta var, och har i alla efterföljande utredningar varit, att omfattande åtaganden från byggnadsnämndens sida skulle kunna innebära en ökad skadeståndsrisk för kommunen, en minskad motivation för byggherren, och en sämre kontroll på byggplatsen.

Men någon allmän avreglering var det inte fråga om. I propositionen föreslogs att bygglovsplikten i vissa avseenden skulle öka något, och kunna både ökas och minskas av kommunerna, vilket var en nyhet. Byggnadsnämnderna skulle också ges en mer aktiv roll när det gäller kravet på byggnaders utseende, och den obligatoriska slutbesiktningen skulle vara kvar. Men tillsynen skulle förskjutas mot förebyggande upplysning och service – framför allt gentemot de mindre byggherrarna – och nämndens kontroll anpassas efter samhällets behov och byggherrens förutsättningar i varje enskilt fall.

Plan- och bygglagen infördes den 1 juli 1987, men fick inget omedelbart och fullständigt genomslag i fråga om den avsedda ansvarsförskjutningen mellan byggnadsnämnd och byggherre. Frågan blev ånyo en av huvudpunkterna i en snart tillsatt ny plan- och byggutredning.



*Plan- och byggutredningen*

Bygglovshandläggarna kunde även efter införandet av PBL känna sig manade att kräva in en betryggande mängd ritningar och redovisningar innan bygglov gavs, och byggnadsinspektörerna hade fortfarande i uppgift att granska konstruktionsritningar och göra besiktningar på byggplatsen. Till dessa omsorger bidrog även en relativt omfattande och detaljerad samling byggregler.

Tiden, politiken och den offentliga sektorn präglades emellertid allt mer av avreglering. I direktiven (dir. 1992:104) till Plan- och byggutredningen framhölls utgångspunkter som lättnader för den enskilde, stärkt äganderätt, minskad detaljreglering, ökad privatisering, och återigen ett stärkt byggherreansvar. Dock med förbehåll för att också samhället måste ta en del av ansvaret. Avreglering och förenkling skulle förenas med att stat och kommun tar ett ansvar för att hävda viktiga allmänna intressen. Utgångspunkten för fördelningen skulle vara att det är byggherren som har ansvaret för att de tekniska egenskapskraven är uppfyllda och att kommunen främst har ett ansvar för att väsentliga allmänna intressen blir tillgodosedda (se dir. 1992:104 s. 5).

Men denna åtskillnad mellan tekniska krav och allmänna intressen iaktogs inte i utredningen. I betänkandet Anpassad kontroll av byggandet föreslog utredaren en annan skiljelinje mellan byggherrens och byggnadsnämndens ansvar, som formulerades på följande sätt: "Byggherren ges det fulla ansvaret för att byggnaden uppfyller samhällets krav, medan byggnadsnämnden får ett renodlat tillsynsansvar" (SOU 1993:94 s. 244).

Innebörden av "ett renodlat tillsynsansvar" klargjordes inte som begrepp i utredningen, men kan utläsas av de systemförändringar som föreslogs, och andemeningen är helt klar. I både betänkandet och propositionen framhölls åter att byggnadsnämnden inte borde utöva en omfattande egen granskning och kontroll. I propositionen Ändring i plan och bygglagen m.m. anfördes att

PBL:s regler syftar till att skapa garantier för att samhället på goda grunder skall kunna anta att byggherrarna uppfyller de krav som ställs på byggnader. I praktiken har det enligt utredningen fått till följd att kommunerna får ett med byggherrarna delat ansvar för att kraven uppfylls, nämligen i de avseenden som byggnadsnämnden efter granskning godtagit ett visst utförande. Tvärt emot lagstiftningens syfte får det i praktiken konsekvensen att ju mer arbete nämnden ägnar åt att kontrollera om byggherren tar sitt ansvar för bygget desto

mindre blir byggherrens eget ansvar för detta (prop. 1993/94:178 s. 52).

Ändå föreslogs inte att byggnadsnämnden skulle upphöra helt med sina kontrollåtgärder. Änderingsförslagen innebar att bygglovsplikten och bygglovsprövningen skulle reduceras och ett nytt, fristående förfarande för kontroll och tillsyn införas, vari byggnadsnämndens medverkan begränsades och byggherrens eget ansvar lyftes fram. En sorts tillsyn underströks i det sammanhanget, nämligen starka sanktioner för att tvinga fram rättelser om kraven inte uppfylls, se prop. 1993/94:178 s. 88. I sista hand skulle så ske genom beslut om användningsförbud, som var en ny och kraftig sanktionsmöjlighet. Om de nya förfarandereglerna i sig inte följdes, t.ex. kraven på bygganmälan och kvalitetsansvarig, erbjöds ett sanktionsmedel som inte ändrats sedan PBL:s tillkomst, en särskild avgift på mellan 200 och 1 000 kronor.

De nya reglerna för prövning, kontroll och tillsyn innebar att ansvaret fördelades så att byggnadsnämnden skulle förhandspröva byggnadens läge, användning och yttre utformning, medan byggherren skulle kontrollera att samhällskraven uppfylldes i övrigt och inför byggstart göra en bygganmälan och utse en kvalitetsansvarig. Därefter skulle byggnadsnämnden kalla till samråd och besluta om en kontrollplan. Den kvalitetsansvarige skulle se till att planen genomfördes, vilket byggnadsnämnden skulle kvittera med ett slutbevis efter att alla verifikationer kommit in.

### Erfarenheter och problem

Problem har anförts rörande främst den kvalitetsansvariges men även byggherrens och i viss mån byggnadsnämndens roller, som på olika sätt och i olika grad inte anses fungera i praktiken. De inbördes relationerna och befogenheterna anses vara oklara och fördelningen av uppgifter och ansvar behöva förtydligas eller förändras i vissa delar. Därtill kommer att kvalitetsansvariga har olika kompetens och byggherrar och kommuner olika storlek och andra skilda förutsättningar att fullgöra sina åligganden, trots att dessa formellt sett är lika.

Byggherren har det fulla ansvaret för kontroll och kvalitet, men inte alltid den kompetens och de styrmedel eller – enligt någras uppfattning – det intresse som fordras för att fylla ansvaret och

fullgöra uppgifterna. Byggnadsnämnden anses mestadels ha ett relativt klart men alltför begränsat prövningsansvar i bygglovsärenden, och ett både oklart och otillräckligt tillsynsansvar i övrigt. Från byggherrar har dock anförts att byggnadsnämnderna ibland är mer nitiska med sina krav än vad både rollen medger och föreskrifterna anger. Den kvalitetsansvarige anses mestadels ha en viktig funktion men svag roll och oklar mellanställning, som kan innebära uppdrag åt byggherren, anställning hos entreprenören och förväntningar från både byggnadsnämnden och olika intresseorganisationer.

Förslagen till förändringar gäller mestadels ett ökat engagemang från byggnadsnämnden, både i fråga om prövning och tillsyn, en starkare och mer oberoende ställning för den kvalitetsansvarige, och både förenklingar och förstärkningar av kraven på byggherrarna utifrån deras skilda förutsättningar. Byggherrens egenkontroll anses behöva både förbättras väsentligt och i ökad grad ersättas av eller kompletteras med oberoende kontroll.

### Överväganden och förslag

Enligt direktiven bör översynen av lagstiftningen ske med utgångspunkt från att den nu gällande ansvarfördelningen mellan samhället och enskilda i sina huvuddrag inte ändras. Däremot kan olika parter uppgifter, roller och ansvar behöva förtydligas och utvecklas. Därmed åsyftas i första byggherren och den kvalitetsansvarige. Även byggnadsnämndens roll är dock i vissa avseenden oklar och föremål för motsägelsefyllda krav och dubbla budskap. Enligt förarbetena ska nämnden vara mycket återhållsam med sina tillsynsinsatser, eftersom de annars riskerar att få motsatt effekt, dvs. leda till att byggherrens ansvar minskar. I praktiken och i gjorda utredningar framkommer nu kritik mot att tillsynen är otillräcklig eller obefintlig, och ställs krav på att byggnadsnämnderna ska öka sina insatser för att tillse att byggherrarna och byggprojekten uppfyller samhällets krav.

Kommittén delar bedömningarna att olika parter uppgifter, roller och ansvar behöver förtydligas. Det innebär att såväl byggnadsnämndens som byggherrens och den kvalitetsansvariges roller och uppgifter behöver bli tydligare. Utgångspunkten bör vara att varken denna rolluppsättning eller den inbördes uppgifts- och ansvarsfördelningen i huvudsak ska ändras.

Bygglovsprövningen utifrån de tekniska egenskapskraven innebär heller inte att byggnadsnämnden övertar byggherrens ansvar för att kraven blir tillgodosedda. Prövningen kan i princip leda till tre alternativa ställningstaganden. Om nämnden inte ser några hinder för att kraven ska kunna uppfyllas, kan bygglov beviljas. Om nämnden inte utesluter att kraven kan uppfyllas, men ser vissa svårigheter eller känner viss osäkerhet beträffande något eller några krav, kan bygglov meddelas med villkor att intyg om kontroll av utförd projektering i dessa avseenden ska inlämnas före byggstart. Om nämnden bedömer att kraven inte har några förutsättningar att uppfyllas, ska bygglovsansökan avslås.

Inget av dessa utfall innebär någon principiellt avvikande ansvarsfördelning mot i dag. Ett beviljat bygglov betyder inte att en viss lösning har godtagits och fastställts rörande alla aktuella egenskapskrav. Det betyder endast att byggnadsarbetena får påbörjas och att utförandet ska kontrolleras och verifieras i den utsträckning som föreskrivs i lovet. Krav på intyg om kontroll av utförd projektering kan införas i en kontrollplan även enligt dagens bestämmelser. Den ändring som föreslås är att intyget ska vara villkor för byggstart, vilket innebär en förstärkt tillsyn från byggnadsnämnden, men inget övertagande av byggherrens ansvar för projekteringen. Att bygglov kan vägras innebär liksom i dag att bygget kan stoppas, men med den skillnaden att så kan ske redan innan arbetena påbörjats, vilket framstår som mer rationellt och mindre drastiskt. Byggnadsnämnden får möjlighet att bedöma frågorna i förväg och ta ställning i överklagbara beslut. På så sätt kan nämnden med stöd av lagen föregripa vad man i dag enbart kan varna för och hota med, nämligen att ingripa senare.

Den kvalitetsansvarige föreslås få utökade uppgifter och ett tydligare uppdrag att vara kontaktperson till byggnadsnämnden. Den kvalitetsansvariges ställning i relation till andra aktörer i ett byggprojekt är inte och föreslås inte bli formellt reglerad. Avsikten är att den kvalitetsansvarige ska vara knuten enbart till byggherren, och ha i uppdrag att hjälpa denne att ta sitt ansvar för att uppfylla samhällets krav.

Det är inte realistiskt att den kvalitetsansvarige ska ha en helt oberoende ställning. Däremot bör kravet vara en självständig ställning i meningen självständig hållning även gentemot byggherren när så krävs. Den kvalitetsansvariges föreslås därför ha ett tydligt även samhälleligt uppdrag, ett dubbelt uppdrag som går ut på att hålla såväl byggherren som byggnadsnämnden underrättade om hur

förutsättningarna att uppfylla samhällskraven utvecklar sig. Resonemangen rörande den kvalitetsansvarige utvecklas i avsnitt 10.5.2.

Sålunda föreslås ingen ändring av att byggherren ska ha huvudansvaret för kvalitet och kontroll, med egenkontrollen som grund och en kvalitetsansvarig som bevakare, medan byggnadsnämnden ska ägna sig åt prövning och tillsyn. Däremot föreslås att innebörden av olika uppgifter och ansvar klagörs så tydligt som möjligt, och att framför allt den kvalitetsansvariges ställning förstärks, kraven på byggherren förtydligas, och byggnadsnämndens insatser effektiviseras. Kommitténs bedömningar och förslag i dessa avseenden utvecklas i avsnitt 10.5.

## 10.2 Prövning av bygglov

### Kommitténs bedömning och förslag

Att bygglovsprövningen inte omfattar alla krav enligt bygglagstiftningen leder till missförstånd. Att bygglov kan ges utan avseende på krav som kan komma att ställas enligt miljöbalken kan leda till förseningar. Både förekommande planbestämmelser och gällande utformningskrav måste respekteras bättre vid bygglovsprövningen.

- Bygglovsprövningen ska så långt det är möjligt och lämpligt klagöra byggherrens rättigheter att påbörja och genomföra projektet med stöd av såväl PBL som BVL och miljöbalken.
- Bygglovsprövningen förstärks med avseende på utformnings- och varsamhetskraven i de fall och den utsträckning tillämpningen inte reglerats genom detaljplan eller områdesbestämmelser.
- Prövningen ska innefatta en bedömning av förutsättningarna för att de tekniska egenskapskraven kan uppfyllas.
- Mindre avvikelser från detaljplan får medges enbart om de är motiverade av de tekniska egenskapskraven eller av andra särskilda skäl.
- Bygglov ska kunna medges för en första etapp som avser nödvändiga och tidskrävande markarbeten.
- Kommittén förslår också en samordning med prövningen utifrån de krav på tillstånd eller anmälan som kan aktualiseras enligt miljöbalken.

### 10.2.1 Grunderna för prövningen

#### Gällande bestämmelser

Prövningsgrunderna är olika inom områden med respektive utan detaljplan. Inom områden med detaljplan gäller enligt 8 kap. 11 § PBL i huvudsak att bygglov ska beviljas om åtgärden och den berörda fastigheten och eventuella byggnaden överensstämmer med gällande detaljplan, samt att åtgärden fyller kraven på lämplig utformning och placering av byggnader enligt bestämmelserna i 3 kap. Bygglov får beviljas om förekommande planavvikelser sammantaget kan betraktas som en mindre avvikelse, förenlig med planens syften. För vissa yttre åtgärder får bygglov beviljas även på planstridiga byggnader.

I områden utan detaljplan gäller enligt 8 kap. 12 § i huvudsak att bygglov ska beviljas om åtgärden inte strider mot områdesbestämmelser eller förutsätter planläggning, samt fyller kraven på lämplig lokalisering och utformning enligt bestämmelserna i 2 och 3 kap. Bygglov får beviljas om eventuella avvikelser från områdesbestämmelser är mindre och förenliga med bestämmelsernas syften. För vissa s.k. kompletteringsåtgärder finns lättnader i bestämmelserna.

Bygglovsprövningen ska ske helt utan avseende på de tekniska egenskapskraven i BVL och har ingen koppling till miljökrav och strandskyddsbestämmelser i miljöbalken. Förhandsbesked om bygglov kan ges, och kommenteras i avsnitt 10.9.

#### Bakgrund och syfte

Bygglovsprövningen syftar till att kommunen genom byggnadsnämnden ska kunna bedöma och avgöra om en byggnadsåtgärd är lämpligt utformad i sig och i sitt sammanhang. En utgångspunkt för ändringen av PBL 1995, då de tekniska egenskapskraven togs bort ur bygglovsprövningen, var att dessa krav inte skulle kunna läggas till grund för en lämplighetsbedömning, dvs. en värdering av om de uppfyllts i tillräcklig grad. Kraven skulle i princip alltid vara uppfyllda, men också vara möjliga att uppfylla på olika sätt, vilket byggherren skulle bestämma över och byggnadsnämnden inte behöva ta ställning till, enligt propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. (prop. 1993/94:178 s. 55 och 63).

De tekniska egenskapskraven ansågs därmed inte vara mindre viktiga att uppfylla. Tvärt om innebar reformen en ambitionshöjning i så motto att kraven alltid skulle uppfyllas. De ansågs skilja sig från kraven på estetik, varsamhet och anpassning, som kunde ges ett större utrymme för olika bedömningar, varvid förutsättningarna på platsen skulle ha stor betydelse. Reformen avsågs leda till att byggherren skulle ta ett större ansvar för uppfyllandet av de tekniska egenskapskraven, och möjliggöra för byggnadsnämnderna att använda sina resurser på ett bättre sätt, såsom att höja kvaliteten på bygglovsprövningens återstående moment, och i övrigt enbart utöva tillsyn.

### **Erfarenheter och problem**

De problem som oftast anförs i fråga om bygglovsprövningen är att utrymmet för mindre avvikelser från detaljplan är oklart och tolkas och tillämpas på olika sätt, samt att utformnings- och varsamhetskraven är svåra att hävda utan stöd i detaljplan. Utanför områden med detaljplan kan tolkningen och tillämpningen av plankravet ibland innebära problem.

Uppdelningen mellan bygglov och byggnämälan kan innebära problem genom att besluten kan bli motsägelsefulla och deras innebörd missuppfattas. Bygglov kan inte vägras men ska heller inte kunna utnyttjas för åtgärder som inte fyller de tekniska egenskapskraven. Särskilda problem påpekas rörande kraven på tillgänglighet, användbarhet och inre varsamhet, som anses vara svåra att hävda utan bygglovsprövning. Svårigheterna att hävda de allmänna intressena av olika slag kan förstås framstå som annorlunda utifrån de enskilda intressenternas sida. För deras del kan även handläggningstiden vara ett problem, som kan förstärkas av det bristande sambandet med kraven i miljöbalken. Dessa båda frågor behandlas i avsnitt 12.3.4 respektive 11.2.

### **Överväganden och förslag**

Kommittén har kommit fram till följande huvudsakliga bedömningar och förslag till ändringar.

Bygglovsprövningen ska så långt det är möjligt och lämpligt användas för att klargöra byggherrens rättigheter att påbörja och

genomföra projektet med stöd av såväl PBL som BVL och miljöbalken.

Prövningen mot detaljplan eller områdesbestämmelser ska ske med större respekt och följsamhet för bestämmelserna och ett tydligare och mer begränsat utrymme för avvikelser.

Prövningen avseende lämpligheten utifrån lokaliserings-, utformnings- och varsamhetskraven ska ske fristående i delar som de inte omfattas av planbestämmelser.

Prövningen ska avse även en bedömning av om de tekniska egenskapskraven kan komma att uppfyllas, men prövningen i denna del ska inte innebära granskning och godkännande av speciella lösningar utan ha karaktären av enkel tillsyn av att förutsättningar för att kraven kan uppfyllas inte saknas. Bedömningen ska sålunda göras mera principiellt och grundas på ett enklare underlag än bedömningen utifrån placerings- och utformningskraven.

Tillsynen av kraven på tillgänglighet och användbarhet samt varsamhet vid inre ändringar kan förbättras tillräckligt genom att frågorna gås igenom vid ett tidigt byggsamråd, varför bygglovsprövningen i dessa frågor kan ske på samma sätt som för de övriga egenskapskraven.

Kommittén har även kommit fram till att några prövningsgrunder kan slopas, och att bygglov ska kunna ges för att påbörja arbetena med tidskrävande markåtgärder, i den mån prövningen kan göras och arbetena utföras utan att bygglovet i övrigt föregrips. Kommittén föreslår också att bestämmelserna om förutsättningarna för bygglov samlas i en ny 11 § i 8 kap. PBL. En bestämmelse som ska tillämpas vid prövning av åtgärder inom och utanför områden med detaljplan. De prövningsgrunder som föreslås läggas till, ändras eller utgå behandlas mer ingående i det följande. Samordningen med miljöbalken behandlas i avsnitt 11.2.

### 10.2.2 Prövning mot planbestämmelser

Utgångspunkten för kommitténs bedömningar är att detaljplaner är grunden för prövningen av byggrätten och därför ska hållas aktuella och respekteras. Kommittén föreslår därför att utrymmet för avvikelser från bestämmelserna bestäms mera noggrant än i dag.



## Mindre avvikelser

### *Gällande bestämmelser*

Bygglov får enligt 8 kap. 11 § PBL lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen. För åtgärder på byggnader eller fastigheter som avviker från sådana planer gäller särskilda bestämmelser. Om avvikelserna tidigare har godtagits som mindre avvikelser ska bygglov för vissa yttre och inre åtgärder ges. För andra åtgärder ska en samlad bedömning göras av de avvikande åtgärder som söks och de som tidigare godtagits.

### *Bakgrund och syfte*

Begreppet mindre avvikelse infördes i och med PBL, och ersatte de tidigare relativt vidlyftiga möjligheterna att bevilja dispenser från de gällande planbestämmelserna. Syftet var att byggandet i väsentlig grad skulle regleras genom omsorgsfullt beredda, lokalt förankrade och politiskt beslutade detaljplaner, från vilka endast mindre avvikelser kunde tillåtas inom ramen för planernas syften. I propositionen Ny plan- och bygglag angavs att det kunde handla om att placera en del av en byggnad någon meter in på mark som inte fick bebyggas eller att av tekniska skäl något överstiga den tillåtna byggnadshöjden. Däremot skulle inredning och användning för ett i planen inte avsett ändamål inte anses vara en mindre avvikelse (prop. 1985/86:1 s. 714).

Avvikelsefrågan togs även upp i propositionen om ingripanden mot olovlig kontorisering m.m. Där framhölls att begreppet mindre avvikelse inte kan tolkas i absolut bemärkelse utan måste relateras till skalan och karaktären hos miljön. Även den allmänna nyttan eller trevnaden nämndes som bedömningsgrund, med transformatorer, toaletter, kiosker och uteserveringar som tillämpningsexempel (prop. 1989/90:37 s. 56).

I Plan och byggtredningens delbetänkande Miljö- och fysisk planering föreslogs att en avvikande användning även i andra sammanhang skulle kunna betraktas som en mindre avvikelse, för att befrämja en mer funktionsblandad bebyggelse (SOU 1994:36 s. 265). Utredningen föreslog att mindre avvikelse skulle kunna

medges ”med hänsyn till åtgärdens påverkan på omgivningen” (s. 35). Förslaget ledde dock inte till lagändring.

### *Erfarenheter och problem*

Problemen med möjligheterna att medge mindre avvikelser från planbestämmelser handlar både om hur begreppet ska eller bör tolkas, och om hur det faktiskt tillämpas i praktiken. Tolkningssvårigheterna uppkommer dels av att en mindre avvikelse är något relativt, och en absolut gräns i det enskilda fallet följaktligen är svår att sätta och motivera, dels av att planens syfte inte alltid är uppenbart eller angivet avseende den berörda planbestämmelsen. Men syftet kan även vara uppenbart inaktuellt, och ändå innebära ett formellt hinder för att medge en mindre avvikelse.

Tillämpningsproblemen är av två slag. Bestämmelserna anses å ena sidan vara alltför begränsande vid bygglovsprövningen och onödigtvis ställa krav på resurskrävande planändringar för lämpliga åtgärder, och å andra sidan inte följas i praktiken. Erfarenheterna av kommunernas tillämpning visar på tydliga tendenser till allt större avvikelser i strid mot bestämmelserna. Detta bekräftas även vid överprövningar, som i allmänhet visar att det lagliga utrymme som finns är betydligt mindre än vad som i vissa fall beviljas av kommunerna.

Kommunerna saknar i allmänhet tydliga och enhetliga principer för hur avvikelser ska behandlas. Grannarnas inställning kan bli avgörande för var gränsen i praktiken sätts av kommunen eller dras efter en överprövning. Konsekvensen kan bli att utfallet av bygglovsprövningen inte är förutsebart för enskilda och att fastighetsägare inte blir likvärdigt behandlade. Att bygglov ges som avvikelse i stället för genom planändring innebär dessutom att möjligheterna till insyn och inflytande för en bredare allmänhet begränsas, och att respekten för planinstrumentet minskar. Samtidigt kompliceras och försenas bygglovshanteringen. Berörda grannar måste höras och beslut kan inte fattas av tjänstemän på delegation utan måste tas vid byggnadsnämndens sammanträden. I kommuner med många äldre och inaktuella detaljplaner kan detta vara ett stort problem.

Bestämmelserna rörande åtgärder på redan planstridiga byggnader innebär ytterligare tolknings- och tillämpningsproblem. Det

gäller främst innebörden av en samlad bedömning av flera avvikelser, och begränsningen till enbart tidigare medgivna avvikelser.

### *Överväganden och förslag*

Det är angeläget att behålla tydliga gränser för avvikelser från detaljplanen, bland annat med tanke på medborgarinflytandet, behovet av förutsägbarhet och kravet på likvärdig behandling av de bygglovssökande. Önskemålet om en smidigare och snabbare hantering bör i första hand tillgodoses genom att förenkla och vidga möjligheterna till ändringar av detaljplaner. Förslag med denna inriktning redovisas i avsnitt 7.7.3. Det har föreslagits och övervägts att begränsa utrymmet för mindre avvikelser avsevärt eller slopa det helt och hållet. Att inför varje planavvikelse göra nödvändiga ändringar av planen skulle emellertid inte vara praktiskt möjligt, åtminstone inte när det gäller äldre planer, och skulle inte heller öka respekten för planerna.

Det har övervägts att för smidighets skull acceptera och legalisera det behov av planavvikelser som kommer till uttryck i praktiken, men denna utväg kan få oacceptabla konsekvenser. Utgångspunkten måste vara att detaljplanen är det grundläggande instrumentet för att reglera den bygggrätt fastighetsägaren har och grannarna kan förutse.

Behovet av avvikelser kan i framtiden begränsas genom förenklingar av såväl planernas innehåll som förfarandet för att ändra dem. Inaktuella planer ska även enklare kunna upphävas, men möjligheten att medge mindre avvikelser från gällande planer kan knappast avskaffas helt.

Det är emellertid angeläget att tillämpningen görs mer återhållsam genom att bestämmelserna preciseras. I förarbetena till PBL framhölls att behovet av eller motivet för avvikelsen ur teknisk eller funktionell synvinkel skulle kunna ingå i prövningsgrunderna. Som exempel angavs att en mindre avvikelse i yta kunde tillåtas om den behövdes för att byggnaden skulle få en god funktion, och att en mindre avvikelse i höjd kunde godtas om den motiverades av byggnadstekniska eller andra skäl. Detta framstår som en rimlig grund för att medge planavvikelser, och kan uttryckas genom en direkt koppling till de tekniska egenskapskraven i 2 § BVL.

Plan- och byggtredningen framförde förslaget att medge avvikelser för annan användning än den i planen förutsatta, för att

öppna för en mer blandad bebyggelse. Så skulle enligt kommitténs mening kunna vara möjligt om avvikelserna har stöd i en aktuell översiktsplan. En hänvisning till översiktsplanen skulle emellertid vara aktuell endast för avvikelser som inte är förenliga med detaljplanens syften, vilket skulle innebära att översiktsplanen, utan bindande rättsverkan, skulle ta över verkan av detaljplanen, som är rättsligt bindande. En sådan förskjutning kan inte anses önskvärd. En blandad markanvändning kan många gånger vara önskvärd, men måste vara förenlig med detaljplanens syfte för att kunna godtas som mindre avvikelse.

Kommitténs grundinställning är att utrymmet för mindre avvikelser ska förtydligas och i någon mån begränsas. I första hand ska avvikelser godtas om de behövs för att uppfylla tekniska egenskapskrav. Det kan exempelvis gälla nödvändigt utrymme för att tillgodose kraven på tillgänglighet och användbarhet eller för att inrymma installationer för en god inomhusmiljö. Det bör emellertid också finnas en möjlighet att i det enskilda ärendet bedöma om det finns andra särskilda skäl att medge en avvikelse om den är mindre och förenlig med planens syfte. Det kan exempelvis handla om att placera en mindre del av en byggnad utanför den i planen markerade byggrätten eller för nära tomtgränsen, om förutsättningarna på platsen talar för detta. Det utrymme för mindre avvikelser som angavs i förarbetena till PBL och som utvecklats i en senare proposition bör kunna tjäna till fortsatt vägledning (prop. 1985/86:1 s. 714. och prop. 1989/90:37 s. 54 f.).

Utifrån utgångspunkten att detaljplaner ska hållas aktuella och vid behov uppdateras, föreslås inga utökade möjligheter att bevilja bygglov för ändringar av planstridiga byggnader. En samlad bedömning av befintliga och tillkommande avvikelser bör tolkas snävt, eftersom behovet av att göra en sådan bedömning antyder att planen inte längre fyller sin funktion utan bör ändras.

Gällande bestämmelser gör skillnad mellan att bygglov ska beviljas för planenliga åtgärder, och får beviljas för åtgärder som innebär mindre avvikelser. Det måste betyda att byggnadsnämnden i sistnämnda fall har ett val, men valet är i praktiken inte fritt. Ett beslut att inte medge mindre avvikelse kan överklagas och bli upphävt. Det har övervägts att ändra på detta, dvs. klargöra att endast byggnadsnämnden kan besluta att planbestämmelser får överträdas. Eftersom kommunen även bestämmer om en plan ska ändras, kan detta emellertid innebära ett slags byggförbud inom planlagda områden. Det skulle också kunna missuppfattas så att byggnadsnämnden

den har eller ges ännu större frihet att medge avvikelser. Det angelägna är att byggnadsnämnden alltid motiverar sitt beslut, vare sig det innebär ja eller nej till en mindre avvikelse.

### 10.2.3 Prövning av lämplighet

#### Gällande bestämmelser

Bygglov inom områden med detaljplan ska beviljas om åtgärden uppfyller kraven på byggnader m.m. i 3 kap. med undantag för 3 §, som hänvisar till de tekniska egenskapskraven i BVL. Det innebär att byggnaden ska vara lämpligt utformad med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och natur- och kulturvärdena på platsen, och ha en estetiskt tilltalande form och färg. Ändringar ska utföras varsamt, och särskilt värdefulla byggnader får inte förvanskas. Vidare ska byggnader placeras och utformas så att de inte medför betydande olägenheter för omgivningen.

Bygglov inom områden som inte omfattas av detaljplan ska beviljas om åtgärden uppfyller lokaliseringskraven i såväl 2 kap. som kraven i 3 kap.

#### Erfarenheter och problem

Erfarenheten och många rättsfall visar att utformningskraven kan vara svåra att hävda i praktiken. Det beror i grunden på att kraven har ett betydande tolkningsutrymme. Inom detta utrymme ska en avvägning göras mot det enskilda intresset av att själv få bestämma över sin byggnad, ett intresse som ska tillmätas stor vikt enligt både förarbetena till PBL och förekommande rättsfall. Det ställer i sin tur stora krav på att byggnadsnämnderna motiverar sina beslut, vilket inte alltid tycks vara en realitet enligt vägledande avgöranden.

Kommunerna förväntas i hög grad ha tagit fram någon form av kunskapsunderlag och riktlinjer för sina bedömningar och beslut, vare sig det gäller utformningen av nya byggnader i en bebyggd miljö, eller varsamhet vid ändringar av mer eller mindre karakteristiska eller särskilt värdefulla byggnader. Men sådant underlag saknas ofta enligt Boverkets undersökningar, vilket av rättsinstanserna ibland tas till intäkt för att inga speciella kvaliteter finns i området

eller att inget större intresse finns från byggnadsnämndens sida för att värna dem.

Att kommunerna inte heller alltid tar till vara möjligheterna att införa varsamhets- eller skyddsbestämmelser i detaljplan kan tolkas på samma sätt. Om kraven inte kommer till uttryck i planbestämmelser kan det tas till intäkt för att kraven inte är viktiga nog att hävda inom det aktuella området. Därtill kommer att åtgärden följaktligen inte heller strider mot detaljplan, och sålunda uppfyller det första och kanske starkaste kriteriet vid bygglovsprövningen. Det innebär att kraven i praktiken ofta inte kan hävdas utan stöd i planbestämmelser, vilket är ett stort problem och dessutom strider mot de gällande bestämmelserna, som faktiskt kräver att åtgärden ska uppfylla både bestämmelserna i den gällande planen och kraven på lämplig utformning i 3 kap.

Motsvarande problem finns inte rörande tillämpningen av lokaliseringskraven i 2 kap., eftersom det är alldeles klart att de ska prövas i bygglovet om ingen detaljplan finns eller krävs. Utgången av prövningen kan vara mera osäker i de fall underlag inte heller finns i översiktsplan eller områdesbestämmelser.

Det har från många håll ansetts att bygglovsprövningen är alltför svag och uttunnad i förhållande till den vikt de alltmer innehållsrika detaljplanerna tillmätts, och krav har ställts på att bygglovsprövningen ska förstärkas och detaljplanerna göras mindre detaljerade.

Det har även anförts att byggnadsnämndernas beslutsmotiveringar är bristfälliga, och att den arkitektoniska och antikvariska kompetensen brister hos både kommuner och överprövande instanserna.

### Överväganden och förslag

Som framgår av avsnitt 4.4.2 föreslår kommittén att bestämmelserna i 2 och 3 kap. ska sammanföras i ett nytt 2 kap., som ska omfatta de allmänna intressen avseende både lokalisering och utformning som ska tillämpas vid prövningen av bl.a. bygglov både inom och utanför områden med detaljplan. I fråga om denna prövning föreslår kommittén att lokaliserings- och utformningskraven i 2 kap. ska uppfyllas i de delar som inte prövats i detaljplanen eller områdesbestämmelser.

I områden med detaljplan förutsätts lokaliseringskraven uttömmande ha behandlats i planen. I andra områden eller i vissa

situationer ska de prövas i bygglovsärendet. I områden med detaljplan eller områdesbestämmelser kan även utformnings- och var-samhetskraven i större eller mindre grad ha omsatts i planbestäm-melser, men i övrigt ska dessa krav vara underlag för bygglovspröv-ningen. Bygglovsprövningen ska alltid göras med utgångspunkt från de föreskrifter som finns i gällande detaljplan eller områdesbe-stämmelser, men kommittén finner det angeläget att det klagas att bestämmelserna om lämplig lokalisering och utformning i 2 kap. alltid ska tillämpas vid bygglovsprövningen i de fall och den ut-sträckning de inte har reglerats i planen. Kommittén föreslår en i den meningen förstärkt bygglovsprövning.

En förstärkt bygglovsprövning innebär att samhällets krav på lämplig lokalisering, placering och utformning ska hävdas med samma styrka vid prövningen oavsett om kraven har eller inte har reglerats genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Det innebär inte ett friare förhållningssätt till gällande plan- eller områdesbe-stämmelser, utan ett minskat behov och beroende av att utform-ningskraven är reglerade genom sådana bestämmelser. Bygglovs-prövningen ska tillåtas omfatta även frågor som inte är reglerade genom plan- eller områdesbestämmelser. Det ställer krav på att prövningsgrunderna vid tillämpningen av bestämmelserna i nya 2 kap. är tydligt angivna i bygglovsbesluten och avgränsade från prövningen gentemot planbestämmelserna. En förstärkt bygglovs-prövning ska även bygga på att besluten ska vara väl och tydligt motiverade såväl utifrån lämplighetsprövningen enligt 2 kap. som prövningen enligt gällande detaljplan eller områdesbestämmelser.

Den reglering som är gjord i detaljplan eller områdesbestämmel-ser ska alltid respekteras. Bestämmelserna får varken överträdas eller omprövas. Gällande byggrätt får inte försämrats och förekom-mande utformnings- eller skyddsbestämmelser inte skärpas vid bygglovsprövningen. Önskemål om ökade byggrätter eller utform-ning i strid med planbestämmelser ska hanteras genom planänd-ring.

Bygglovsprövningen behöver även förstärkas med avseende på kompetensen hos handläggarna och kunskapsunderlaget för beslu-ten. Kommittén föreslår en skärpning av kravet på beslutsunderlag vid prövning av ändring av bebyggelse med särskilda värden, och förutsätter att kommunerna skaffar sig den kompetens som behövs och lagen redan kräver för att byggnadsnämnderna ska kunna full-göra sina uppgifter.

#### 10.2.4 Bedömningar av förutsättningarna att uppfylla de tekniska egenskapskraven

##### Gällande bestämmelser

De tekniska egenskapskraven i 2 § BVL tillhör kraven på byggnader i 3 kap. PBL genom en hänvisning i 3 §. Vid bygglovsprövningen utifrån kraven i 3 kap. ska dock enligt 8 kap. 11 och 12 §§ denna paragraf inte tillämpas och därmed inte heller de tekniska egenskapskraven.

##### Erfarenheter och problem

De tekniska egenskapskraven uppfylls inte alltid i den utsträckning som är förutsatt i lagstiftningen. Brister påtalas särskilt i fråga om kraven på tillgänglighet och användbarhet för funktionshindrade samt lämplighet för avsett ändamål, dvs. goda planlösningar. Anförda brister avseende det tekniska utförandet gäller mestadels energihushållning och inomhusmiljö samt skydd mot buller och brand. Vid ändringar anses kravet på varsamhet inte alltid tillgodoses. Ett problem med det rådande systemet är att sådana brister ofta inte kommer till byggnadsnämndens kännedom förrän i ett mycket sent skede, och då är svåra att komma till rätta med.

De gällande bestämmelserna avseende de tekniska egenskapskraven innebär att bygglov ska prövas och ges oavsett om dessa krav är eller kan bli uppfyllda. Det kan i praktiken innebära att ett givet bygglov inte kan utnyttjas, dvs. att lovet inte ger lov att bygga, eller att det utnyttjas ändå och leder till en byggnad med bristande kvalitet eller till att byggnadsnämnden ingriper i efterhand. Ett ytterligare problem är att prövningen av byggnadens yttre utformning görs utan avseende på den inre uppbyggnaden, och därför kan behöva göras om när de inre dispositionerna senare aktualiseras.

Problemen med att de tekniska egenskapskraven inte ingår i byggnadsnämndens prövning anses vara särskilt stora avseende de funktionella kraven på tillgänglighet och användbarhet samt kraven på varsamhet. Det har anförts att byggnadsnämnden i dessa avseenden borde granska och fastställa detaljerade ritningar.



## Överväganden

De tekniska egenskapskraven bedöms i utredningsdirektiven inte tillgodoses tillräckligt genom den nuvarande lagstiftningen. I kommitténs uppdrag ingår att överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i bygglagstiftningen för en effektiv kontroll av att de byggtekniska kraven, t.ex. kraven på tillgänglighet och en god inomhusmiljö. Kommittén föreslår förändringar avseende både kontroll och tillsyn av de tekniska egenskapskraven, men även att de ska ingå i bygglovsprövningen.

Enligt gällande bestämmelser kan byggnadsnämnden ingripa enbart i efterhand mot ett byggprojekt som inte uppfyller de tekniska egenskapskraven, och kan så göra även om bygget följer givet bygglov. Denna ordning kan uttryckas så att prövningen inte är avslutad i och med bygglovsbeslutet, utan i vissa delar enbart uppskjuten till ett senare och mindre lämpligt tillfälle. Kommittén menar att de tekniska och funktionella lösningarna inte kan och bör förhandsgranskas lika ingående som den yttre utformningen och anpassningen till omgivningen, men finner att övervägande skäl talar för att tillsynen av att de tekniska egenskapskraven kan uppfyllas inleds så tidigt som möjligt och ingår som ett led i bygglovsprövningen.

### *Tidig tillsyn och prövning utan detaljerad granskning*

I dagens bestämmelser ingår varken någon tillsyn eller prövning från byggnadsnämndens sida av att en byggnadsåtgärd har förutsättningar att uppfylla de tekniska egenskapskraven enligt 2 § BVL. Den tillsyn som förutsätts ske vid byggsamråd och genom beslut om kontrollplan avser enbart kontrollen av att kraven blir tillgodosedda. Kontroll kan vara en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att krav ska uppfyllas. Om byggnadens eller lokalens mått och andra begränsningar, i förening med åtgärdens art och byggherrens resurser eller inställning inte ger plats eller stöd för samhällets krav kan detta inte kompenseras eller avhjälpas enbart genom kontrollinsatser. Om bristerna inte kan åtgärdas, bör projektet inte sättas igång. Om avvägningar eller avsteg kan vara en framkomlig väg, bör byggnadsnämnden ha rättighet och möjlighet att meddela föreskrifter om detta.

Vid en sammanläggning av bygglov och bygganmälan kan och bör de tekniska egenskapskraven dock inordnas i bygglovsprövningen på ett sätt som inte innebär en ökad detaljgranskning. Bygglov bör kunna ges om de tekniska egenskapskraven bedöms inte vara omöjliga att uppfylla, eller kan styrkas bli uppfyllda genom att intyg om kontroll av utförd projektering inlämnas före byggstart. Prövning ska sålunda inte avse granskning och godkännande av en speciell lösning, utan endast tillsyn av att möjliga lösningar inte saknas. Bygglovsprövningen utifrån de tekniska egenskapskraven behöver därmed inte leda till att byggnadsnämnden övertar byggherrens ansvar för att kraven blir uppfyllda. Prövningen kan få endera av följande utfall.

1. Bygglov beviljas med villkor att intyg om kontroll av utförd projektering ska inlämnas före byggstart i de avseenden byggnadsnämnden är osäker om att kraven kan uppfyllas, vilket inte innebär någon principiellt avvikande ordning mot i dag.
2. Bygglov beviljas med föreskrift att exempelvis hiss ska installeras eller vissa följdkrav uppfyllas, vilket inte fråntar byggherren ansvaret för att så sker utan enbart preciserar vilka krav som gäller.
3. Bygglov beviljas villkorslöst eller med föreskrift om kontroll av utförandet, vilket inte innebär att en viss lösning har godtagits, utan att utförandet i vanlig ordning ska kontrolleras av byggherren och vid behov verifieras till byggnadsnämnden.
4. Bygglov beviljas ej om byggnadsnämnden bedömer att kraven inte kan uppfyllas, vilket är ett mera rationellt och mindre dramatiskt beslut än att bygget enligt dagens ordning stoppas efter att det påbörjats.

Ingen förskjutning föreslås avseende vilka krav som ska läggas till grund för granskning och godkännande av projektets utformning och vilka som ska omfattas av den enklare tillsynen av projektets förutsättningar. Det har föreslagits att de funktionella kraven avseende tillgänglighet, användbarhet och lämplighet ska ingå i den noggrannare granskningen, men så behöver inte ske för att frågorna ska komma tidigt på bordet och bedömas i förhållande till projektet som helhet. Det bedöms vara tillräckligt att uppenbara brister kan förhindras, att frågor om avvägningar och avsteg kan avgöras, och att intyg om kontroll av utförd projektering kan krävas.

### *Kopplingen mellan kraven i PBL och BVL*

Enligt utredningsdirektiven ska kommittén göra en samlad genomgång av reglerna i PBL och BVL om byggnader och byggprodukter m.m. i syfte att pröva på vilket sätt lagstiftningen kan göras tydligare och mera överskådlig och överväga kopplingen mellan PBL och BVL.

Kommitténs genomgång av kraven på byggnader i PBL redovisas i avsnitt 4.4. Kommittén har inte funnit anledning att göra några ändringar av de materiella bestämmelserna i BVL. Förslag till vissa redaktionella ändringar samt några synpunkter på tillämpningsföreskrifterna i BVF redovisas i avsnitt 3.5.4 och 3.11.2.

Den redaktionella kopplingen mellan kraven i PBL och BVL har i princip inte ändrats. Nuvarande hänvisning till BVL i 3 kap. 3 § PBL har överförs till 2 kap. 8 § som följd av att bestämmelserna i 3 kap. föreslås inordnas i 2 kap. Kommitténs förslag till en samlad förfarande för prövning och tillsyn inom ramen för bygglovsärendet innebär en reell koppling mellan de tekniska egenskapskraven enligt BVL och de övriga kraven på bebyggelse enligt PBL, som kan genomföras utan att de båda lagarna slås ihop. Ett skäl för att inte nu vidta en sådan förändring är att markera att de tekniska egenskapskraven även inom ramen för den samlade bygglovsprövning ska hanteras annorlunda än kraven i PBL.

#### **10.2.5 Vissa prövningsgrunder föreslås slojade**

Kommittén har vid översynen av bestämmelserna om prövningen av bygglovsansökningar kommit fram till att några av dagens prövningsgrunder inte behövs utan kan slopas.

Eftersom fastighetsplaner föreslås slojade enligt vad som framgår av avsnitt 9.5.3 finns det inte längre skäl att ha kvar bedömningarna i förhållande till detta instrument. Det gäller bl.a. den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 11 § andra stycket. I detta stycke anges att om fastigheten i vissa fall inte stämmer överens med fastighetsplanen och om ansökningen kommer in före utgången av genomförandetiden för detaljplanen, ska sökanden föreläggas att inom viss tid visa att ansökan om förrättning gjorts för att genomföra den fastighetsindelning, som förutsätts i fastighetsplanen. Gällande fastighetsplaner ska genom övergångsbestämmelser enligt kommitténs förslag betraktas och behandlas som detalj-

planebestämmelser. Kommittén finner att dessa planbestämmelser inte ska behandlas annorlunda än andra bestämmelser i planen.

De enklare prövningsgrunderna för vissa s.k. kompletteringsåtgärder utanför områden med detaljplan avskaffas med hänvisning till att de bestämmelser som är undantagna från prövningen föreslås att slopas helt eller ändras på annat sätt. Skälen till detta är bl.a. följande. Områdesbestämmelser om grundragen för markanvändningen är i dag undantagna från prövningen av kompletteringsåtgärder. Denna regleringsform föreslås slopad. Plankravet i 5 kap. 1 § såsom det föreslås utformat framöver enligt kommittén ska inte utlösas av kompletteringsåtgärder, dvs. av komplementbyggnader eller tillbyggnader till ett en- eller tvåbostadshus. En sådan komplementbyggnad eller tillbyggnad kan heller inte anses strida mot lokaliseringskraven i 2 kap., som också är undantagna, med mindre än att även huvudbyggnaden gör det. Om så är fallet är det rimligt att lämpligheten av utökningen åtminstone kan prövas. Enligt kommitténs uppfattning bör det framöver vara en uppgift för kommunerna att medge lättnader avseende olika slags åtgärder genom att besluta om bygglovsbefrielse i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Bygglov till åtgärder på mark som enligt detaljplanen utgör kvartermark för allmänt ändamål får i dag lämnas endast om ändamålet är närmare angivet i planen. Bestämmelsen tas bort utifrån grundinställningen att om åtgärden inte är tillräckligt reglerad i detaljplan ska prövningen ske utifrån de generella kraven på lämplig markanvändning enligt 2 kap, eller uppskjutas i avvaktan på planändring enligt 8 kap. 23 §.

Om detaljplanen saknar bestämmelser om byggnadens användning och ansökningsavser bostadslägenhet som behövs för bostadsförsörjningen, får bygglov inte lämnas för annan användning. Bestämmelsen tas bort med motiveringen att den kan leda till att lokalen blir tom eller olovligt använd. En detaljplan som inte ger tillräckliga besked om markens användning bör ändras. Om en ansökan avser en inte önskad men heller inte planstridig användning, bör beslut om anstånd med lovprövning fattas med stöd av 8 kap. 23 §.

## 10.2.6 Igångsättningslov

### Bakgrund

Möjligheten att bevilja bygglov i tidigt skede av byggprocessen efterfrågas allt oftare. Det handlar vanligtvis om att kunna påbörja schaktningsarbeten och grundläggningsarbeten i form av spontning, pålning och i viss utsträckning även betongarbeten. På så sätt kan man vinna tid och byggprocessen kortas. Byggnadsnämnderna försöker ibland tillgodose behovet genom att bevilja marklov, men de markarbeten som nu avses tillhör byggnadsåtgärderna och täcks inte av marklovets syfte och innehåll.

### Överväganden och förslag

Bygglov föreslås kunna beviljas för igångsättning av byggnadsarbeten med schaktning, pålning, spontning och andra markarbeten om särskilda skäl finns och inga hinder för bygglov kan förutses. Sådant lov medför inga skyldigheter för byggnadsnämnden att bevilja lov för fullbordande av projektet.

Att bevilja bygglov för de inledande markarbetena innebär att en fullständig prövning mot bestämmelserna i bl.a. 2 kap. kan göras senare, men prövningen bör ändå ha klarats av så långt att förutsättningarna för att lov ska kunna beviljas för projektet i dess helhet bedöms vara goda. Byggnadsnämnden ska pröva om det är möjligt och lämpligt att bevilja ett bygglov för en första etapp med vissa markarbeten. Särskilda skäl för att medge detta bör finnas i varje enskilt fall.

Ett exempel på särskilda skäl kan vara att marken som ska byggas är förorenad. Det innebär ofta ett mer omständligt schaktningsförfarande på grund av miljöhänsynen. Att bevilja bygglov för sådana åtgärder innebär ett effektivare utnyttjande av den totala tiden för byggprocessen. En förutsättning för att bygglov ska kunna beviljas i en första etapp bör vara att byggherren presenterar ett underlag som gör det möjligt för bygglovshandläggaren att bedöma om bygglov för uppförande av själva byggnaden sannolikt kan beviljas. Utfallet av den prövningen får dock inte föregripas. När bygglov för schaktning och andra markarbeten beviljas ska byggherren ges besked om att marken ska återställas till i huvudsak ursprungligt skick om inte bygglov för följande åtgärder kan bevil-

jas. Markarbeten i form av sprängningar av berg i dagen bör inte tillåtas i en första etapp eftersom de inte går att återställa.

### 10.3 Kontroll av byggandet

#### Kommitténs bedömning och förslag

God kontroll är en förutsättning för god kvalitet. Byggkontrollen fungerar inte tillfredsställande i dag. Tydligare krav måste ställas på hur kontrollerna ska utföras och redovisas.

- Byggherrens kontroll ska avse både projektering och utförande av ett byggnadsprojekt.
- Byggherren eller den kvalitetsansvarige ska upprätta ett förslag till kontrollplan.
- Planen ska ange hur kontrollerna ska utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras.
- Kontrollen ska omfatta alla moment som kan vara väsentliga för uppfyllandet av samhällskraven och dokumenteras så att uppkomna fel kan härledas tillbaka till källan.
- Dokumentation ska omfatta vad som kontrolleras, vem som kontrollerar, mot vad kontrollen görs, hur kontrollen sker och resultatet av kontrollen.
- Kontroll kan ske såsom egenkontroll, sakkunnigkontroll eller oberoende kontroll genom fristående företag eller personer.
- Kontroll utförd av byggnadsnämnden avskaffas som alternativ form. Sådan kontroll ska enbart förekomma som tillsynsåtgärd och inte som konsultinsats.

#### 10.3.1 Former för kontroll

##### Gällande bestämmelser

Kontroll kan enligt 9 kap. 9 § utföras som dokumenterad egenkontroll, genom fristående sakkunniga eller, om det finns särskilda skäl, av byggnadsnämnden. Det sistnämnda förutsätts komma ifråga endast undantagsvis, om inga andra alternativ är möjliga. I sådant fall uppträder nämnden på samma villkor som en fristående sakkunnig. Det är alltså inte fråga om någon myndighetsutövning. Byggnadsnämnden kan även utföra inspektioner på eget initiativ, men då inom ramen för sitt tillsynsansvar.

Vilken kontroll som ska utföras bestäms av nämnden genom beslut om en kontrollplan, som även ska ange vilka intyg och övriga handlingar som ska lämnas in samt vilka anmälningar som ska göras till nämnden. Byggherren är skyldig att följa nämndens beslut, men är själv ansvarig för att tillräcklig kontroll sker. Den kvalitetsansvarige ska se till att kontrollplanen följs och nödvändiga kontroller utförs, men även för detta har byggherren det övergripande ansvaret.

## Erfarenheter och synpunkter

### *Egenkontrollen är otillfredsställande*

En i många sammanhang redovisad erfarenhet är att byggkontrollen i allmänhet och egenkontrollen i synnerhet inte fungerar tillfredsställande. Även många byggherrar håller med om detta och menar att både byggherrarna och branschen i övrigt skulle kunna ta ett mycket större ansvar för en bättre kontroll och kvalitet i byggandet. Handläggare hos kommunerna och företrädare för olika miljö- eller brukarintressen tror i allmänhet mera på en utökad oberoende kontroll och kommunal tillsyn. Egenkontrollen anses inte fungera som den var avsedd i vare sig större eller mindre projekt.

Misstron mot egenkontrollen beror främst på att byggherren kan antas ha egenintressen som gör att kontrollen av samhällskraven inte kommer i första hand, samt att kontrollen i praktiken kan utföras av entreprenörer utan något eget ansvar för samhällskraven och utan att behövlig samordning sker. Misstron grundas även på att egenkontrollen inte är tillräckligt definierad och inte heller underställd några krav från samhällets sida, samt att tillsynen från byggnadsnämnderna brister.

### *Mer oberoende kontroll efterfrågas*

Många menar att oberoende kontroll, utförd av fristående personer eller organ, är mer tillförlitlig och effektiv än egenkontroll, och förekommer i alltför liten utsträckning. Systemet med fristående sakkunniga för kontroll av speciella krav anses vara alltför begränsat. Det utgår ifrån att egenkontrollen i grunden är tillräcklig och tillförlitlig och bara delvis och undantagsvis behöver förstärkas med

utomstående kontrollanter. En sådan grundinställning ses som orealistisk och kravlös. Oberoende kontroll genom fristående företag, som är kompetenta att utföra en mer omfattande kontroll av samhällets krav i de enskilda ärendena förespråkas av vissa som det naturliga förstahandsalternativet, som borde få ersättas eller ha inslag av egenkontroll bara om det finns särskilda skäl.

#### *Sakkunnig egenkontroll begärs*

Byggnadsnämnderna anses av intresseorganisationer vara alltför återhållsamma med att kräva kontroll genom fristående sakkunniga, och av byggherrarna i vissa fall vara alltför ambitiösa. Det förekommer att byggnadsnämnderna som alternativ eller kompromiss begär särskilt sakkunnig kontroll inom ramen för egenkontrollen, dvs. kräver bestyrkt kompetens hos de personer som ska utföra och intyga vissa delar av egenkontrollen, något som inte har uttryckligt stöd i lagstiftningen. Byggherrarna reagerar ibland mot en sådan personalkontroll, som uppfattas vara en alltför långtgående myndighetsutövning, medan många hellre ser en sådan lösning än att belastas med krav på fristående sakkunniga.

#### *Fristående sakkunniga har en svår roll*

De fristående sakkunniga anses i likhet med de kvalitetsansvariga ha en svår roll med kluvna lojaliteter och komplexa relationer till andra aktörer. De ska vara byggherrens konsulter, men kan vid kontrollen av samhällskraven komma i konflikt med både byggherren och dennes entreprenörer eller andra konsulter, och har en oklar relation även till den kvalitetsansvarige och kommunens byggnadsinspektörer. Men arbetsförutsättningarna och påverkansmöjligheterna kan variera mycket.

Framsynta byggherrar kan välja att från början anlita konsulter för projekteringen som de vet eller utgår ifrån att byggnadsnämnden kan godta som fristående sakkunniga för kontroll av utförandet om så skulle krävas. De kan tillföra projekteringen tidig sakkunskap och ge kontrollen och kontrollanterna goda förutsättningar, men sätter samtidigt något av deras fristående ställning ur spel. Detta förfaringsätt är regel snarare än undantag i fråga om brandskydd, och är inte ovanligt i fråga om tillgänglighet och an-



vändbarhet. Man kan notera att samhället därmed på omvägar har kommit att ställa kompetenskrav på byggherrens projektörer, en utveckling som välkomnas av många.

Fristående sakkunniga kan också rekryteras på ett mera framskridet stadium, strax före eller ibland efter byggstart, för att kontrollera utförandet av ett redan givet och mer eller mindre problematiskt projekt med avseende på samhällets krav. Uppgiften innebär att kontrollera och intyga att samhällskraven är eller kan antas vara uppfyllda. Om detta inte ärligen kan intygas är uppgiften mera osäker. Den fristående sakkunnige förutsätts vara den yttersta garanten för att samhällskraven ska bli tillgodosedda, men har inga befogenheter gentemot vare sig konsulten, den kvalitetsansvarige eller byggherren och inte heller några skyldigheter gentemot byggnadsnämnden. Fristående sakkunniga som är beredda att ta strid för sin uppfattning riskerar att bytas ut av byggherren. Det har hänt att någon efter att ha slagit larm till byggnadsnämnden och orsakat stopp i bygget även blivit stämd av byggherren.

Även certifierade eller på annat sätt mycket meriterade sakkunniga kan göra olika tolkningar av gällande krav, och se olika på sin uppgift i byggherrens tjänst, vilket ytterligare kan påverka förtroendet för deras roll och insatser.

#### *Byggnadsnämndens kontroll saknas*

Byggkontroll utförd av byggnadsnämnden genom dess byggnadsinspektörer saknas i dubbel mening, dvs. den är både ovanlig och efterfrågad. Sådan kontroll i lagens mening, utförd av byggnadsnämnden på uppdrag av byggherren, förekommer sällan i praktiken. Erfarenheter saknas därför i hög grad. Orsaken kan vara att byggherrarna inte efterfrågar sådana tjänster eller att byggnadsnämnderna föredrar att vid behov utföra kontroller såsom tillsynsmyndighet och inte såsom sakkunnig konsult.

Mer byggkontroll utförd av byggnadsnämnderna skulle emellertid välkomnas av dem som menar att samhällets krav endast kan kontrolleras trovärdigt av samhällets egna representanter, i det här fallet av byggnadsinspektörerna. Byggnadsnämnderna skulle således behöva ha inte blott ett renodlat tillsyns svar, utan ett långtgående kontrollansvar.

## Överväganden och förslag

Kontroll ska även fortsättningsvis kunna ske såsom egenkontroll eller genom fristående sakkunniga. Kontroll ska därtill kunna ske som sakkunnig kontroll av särskilda personer inom egenkontrollen, och som oberoende kontroll utförd av fristående företag. Kontroll genom byggnadsnämnden ska enbart förekomma som tillsynsåtgärd. Bestämmelserna om kontroll föreslås samlade i den nya 3 § i 9 kap. PBL.

### *Egenkontroll förblir grunden*

Systemet ska vara öppet för olika former av kontroll, men egenkontrollen måste vara den grundläggande, bl.a. av skälet att det i dag inte finns några realistiska alternativ. Fristående företag med kompetens och kapacitet att utföra hela eller väsentliga delar av byggkontrollen finns inte och kan inte med säkerhet förväntas komma fram på marknaden. Fristående sakkunniga personer som är certifierade eller på annat sätt meriterade på olika sakområden finns inte heller att uppbringa i tillräcklig mängd på alla områden, och skulle ställa stora krav på samordning av kontrollerna. Byggnadsnämnderna varken kan eller bör ta på sig kontrollansvaret.

Egenkontrollen måste emellertid bli mer effektiv och trovärdig, vilket kräver att den definieras tydligt och underställs vissa krav. Kraven ska i grunden vara lika för alla former av kontroll, vilket utvecklas närmare i nästa avsnitt. Men regler är speciellt viktiga för just egenkontrollen, eftersom den ska utföras av alla. Egenkontroll uppfattas ibland vara liktydig med att byggherren står ansvarig, men det gör han för all kontroll på ett bygge. Egenkontroll innebär att var och en som utför ett arbete själv kontrollerar och intygar att det blir rätt utfört. Det är således inte givet att någon annan gör detta, men får heller inte vara uteslutet. Egenkontroll bygger på tillit, men förutsätter även tillsyn för att vara trovärdig, en tillsyn utförd av arbetsledare på olika nivåer och efter hand av en kvalitetsansvarig och i sista hand, potentiellt av byggnadsnämnden. Grunden är dock att alla vet vad de ska göra, ser till att det blir gjort, kontrollerar att det blivit rätt utfört, och dokumenterar att så har skett. Dokumentationen är viktig som underlag för både tillsyn och erfarenhetsåterföring, och bör säkerställa att fel som upptäcks kan spåras tillbaka till ursprunget för att kunna förstås och fortsätt-

ningsvis förebyggas. Kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling kräver att kontrollkedjan och dokumentationen är heltäckande och obruten, vilket inte är lätt att uppnå i ett byggprojekt med många moment och aktörer, men är ett desto viktigare ansvar för byggherren och åliggande för den kvalitetsansvarige.

#### *Sakkunnig kontroll även som egenkontroll*

Med sakkunnig kontroll menas kontroll utförd av personer med dokumenterad och prövad sakkunnighet. All kontroll bör givetvis utföras av sakkunniga i den meningen att ingen bör anföras som arbetsuppgift som vederbörande inte kan både utföra och kontrollera. Men i vissa lägen kan byggnadsnämnden ha anledning att kräva att sakkunnigheten bestyrks på något eller några områden. Möjligheten att kräva kontroll genom fristående sakkunniga ska finnas kvar, men särskilt sakkunnig kontroll ska som alternativ kunna begäras inom ramen för byggherrens egenkontroll. Bestämmelserna bör stödja att byggherren skaffar sig egna sakkunniga inom olika områden för att komplettera och förstärka egenkontrollen.

#### *Oberoende kontroll*

Byggkontrollen ska helt eller delvis kunna utföras av företag i oberoende ställning gentemot byggherren och dennes konsulter och entreprenörer. Denna möjlighet ska ses främst som ett alternativ för byggherren att välja, men inte vara något som byggnadsnämnden kan kräva. Däremot ska byggnadsnämnden kunna kräva att ett sådant företag har nödvändig kompetens, exempelvis certifierad personal.

I dag finns inte denna möjlighet. Enligt gällande bestämmelser kan vid sidan av egenkontroll och byggnadsnämndskontroll endast förekomma kontroll utförd av fristående sakkunniga, varmed avses personer och inte företag. Oavsett om vederbörande är egen företagare eller anställd i ett företag är det alltid personen och inte företaget som ska ges uppdraget och uppfylla behörighetskraven. Utvecklingen mot ett helt öppet kontrollsystem, som kan engagera olika typer av företag, var en av grundtankarna bakom utform-

ningen av det rådande systemet, men tanken fullföljdes inte i lagstiftningen och följaktligen inte heller på marknaden.

Marknadsintresset för ett öppet kontrollsystem kan inte förutses, men lagen bör inte lägga hinder i vägen, utan tvärt om inbjuda till att fler former och företag för kontroll kan utvecklas. Mångfald och konkurrens är stimulerande för effektivitet och kvalitet under förutsättning att den utövas inom ramen för bestämda krav på kvalitet och kompetens, vilka således måste kunna ställas även på företag. Även banker, försäkringsbolag och andra företag som kan antas ha ett direkt intresse av en god byggkvalitet, bör kunna ta ett motsvarande ansvar för kontrollen av samhällskraven. Därigenom skulle vissa samordningsvinster och effektivitetsförbättringar kunna uppnås och en del skadekostnader förebyggas.

Byggherrens eventuella extra kostnader för att anlita ett oberoende kontrollföretag har inte utretts och kommer naturligtvis att bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Tillräcklig kontroll ska alltid ske och innebär alltid kostnader, vilka också alltid ska vägas mot kvalitet och resultat. Oberoende kontroll kan i vissa fall vara ett kostnadseffektivt alternativ för byggherren, men bör av byggnadsnämnden krävas endast i undantagsfall, då byggherrens egenkontroll är helt undermålig och inte kan kompenseras tillräckligt genom fristående sakkunniga.

#### *Byggnadsnämndens kontroll*

Byggnadsnämnden bör inte utföra besiktningar och andra kontroller annat än i rollen som tillsynsmyndighet. Möjligheten att göra det för byggherrens räkning bör tas bort. Risken att blanda ihop olika roller, lojaliteter och ansvar och därigenom undergräva allmänhetens förtroende för nämnden är uppenbar. Även om den gällande bestämmelsen tillämpas sparsamt och inte vållat några avsevärda problem, får det inte ens kunna misstänkas att byggnadsnämnden agerar på annan grund än som tillsynsmyndighet. Byggnadsnämnderna ska kunna ta ut avgift för den tillsyn som behövs, men inte skaffa sig uppdrag och inkomster på öppna marknaden.

### 10.3.2 Krav på kontroll

#### Gällande bestämmelser

Vid byggsamrådet ska enligt 9 kap. 8 § PBL en genomgång göras av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att byggnaden eller anläggningen ska kunna antas komma att uppfylla de krav som avses i 3 kap. Kontrollen ska sålunda vara tillräcklig och ändamålsenlig för att samhällskraven ska kunna antas vara uppfyllda. Hur kontrollen ska utföras och dokumenteras eller vilka krav den i övrigt bör uppfylla för att nå sitt syfte, är inte reglerat, men allmänna råd har meddelats av Boverket i Boken om lov, tillsyn och kontroll (Boverkets allmänna råd 1995:3, ändring 2004:2).

Vid byggsamrådet eller snarast möjligt därefter ska byggnadsnämnden, enligt 9 kap. 9 §, om det inte är uppenbart obehövt, även besluta om en kontrollplan för arbetena. I kontrollplanen ska anges vilken kontroll som ska utföras, vilka intyg och övriga handlingar som ska företas för nämnden samt vilka anmälningar som ska göras till nämnden. Mer än så är innehållet i kontrollplanen inte reglerat, men allmänna råd finns i Boken om lov, tillsyn och kontroll.

Av fristående sakkunniga krävs enligt 17 § PBF att de ska ha den utbildning och erfarenhet som krävs och vara lämpliga för uppgiften. Bestämmelserna ger stöd för men ställer inte krav på certifiering. Boverket får meddela föreskrifter för certifiering. Så har hittills tillämpats enbart avseende brandsäkerhet, men arbete pågår avseende varsamhet och kulturskydd.

#### Erfarenheter och synpunkter

##### *Krav på kontroll av utförd projektering saknas*

Ett problem som ofta anförs är att kraven på kontroll inte omfattar projekteringen utan endast utförandet. Det framhålls som viktigt att kontroll och tillsyn sker även av projekteringen. De flesta byggfelen uppstår på projekteringsstadiet och kan vara mycket svåra och kostsamma att rätta till under byggskedet. Byggnadsnämnderna kan därför ha goda skäl för att kräva intyg om kontroll av utförd projektering, men har inte tillräckligt stöd för detta i lagstiftningen. Det leder till att brister avseende exempelvis tillgäng-

lighet för rörelsehindrade inte kommer till nämndens kännedom förrän bygget är klart, och i många fall inte blir åtgärdade alls. Bris-ter som kunde ha rättats till på ett tidigt stadium blir bestående.

#### *Kontrollplanen ses som ett svagt instrument*

Kontrollplanen är enligt propositionen Ändring i plan- och byggla-gen m.m. grunden för det rådande systemet för tillsyn och kontroll (prop. 1993/94:178 s. 121), men framställs ibland som den svagaste länken i kedjan. Det ingår inte i vare sig byggherrens ansvar eller den kvalitetsansvariges uppgifter att upprätta en kontrollplan, utan detta är byggnadsnämndens ansvar. Planen ska ange vilken kontroll som ska utföras och vilka redovisningar som ska göras, men det är inte reglerat hur ingående planen och redovisningarna ska vara.

Eftersom det inte ställs några krav på innehållet i en kontrollplan och inte heller på utförandet och dokumenterandet av kontrollerna, uppfattas kontrollplanen som en formalitet. Den har betecknats som en pappersprodukt, som inledningsvis inte säger mycket om vilken kontroll som krävs, och avslutningsvis inte säger något om vilken kontroll som skett. Det finns allmänna råd från Boverket och det finns många underlag, mallar och annan vägledning både från branschens organisationer och ute hos kommunerna. Men i många fall blir kontrollplanen inte mer än en lista över samhällskra-ven med en kolumn för vitsordad kontroll och begäran om intyg i vissa fall till byggnadsnämnden. Om så behövs kan byggnads-nämnden begära särskilda kompletteringar eller bestyrkanden i form av t.ex. brandskyddsdokumentation, protokoll från ljudmät-ningar eller intyg från fristående sakkunniga. Men vad gäller inty-gen om utförd egenkontroll vet byggnadsnämnden inte alltid vad de faktiskt står för.

#### *Kvalitetssäkring saknas*

Det har anförts att kvalitetssäkring genom certifiering av personer, organisationer eller processer inte sker och krävs i önskvärd om-fattning. Exempelvis borde certifierade sakkunniga finnas på alla områden som omfattas av samhällets krav, och inga andra få anlitas som fristående kontrollanter. Det har även anförts att byggherrar borde vara på lämpligt sätt certifierade eller ackrediterade för att få

utöva egenkontroll, eller att fristående företag skulle kunna vara ackrediterade för att få utföra byggkontroll. Från byggherrehall har anförts att byggherrarna själva och deras organisationer är både intresserade och kapabla att utveckla egna kvalitetssäkringssystem, som borde kunna accepteras i lagstiftningen och respekteras av byggnadsnämnderna.

### *Dokumentationen brister*

Kontroll kan utföras som dokumenterad egenkontroll, men det anses oklart vad dokumentationen ska innehålla. Det sägs att den i praktiken kan ha mycket olika omfattning och innehåll samt läsbarhet och informationsvärde för t.ex. en byggnadsinspektör som önskar utöva viss tillsyn. Det behöver klargöras vad dokumentationen väsentligen ska förmedla och minst ska innehålla. Ett fungerande kontrollsystem på en byggplats måste omfatta dokumenterad kontroll av många, i princip alla enskilda arbetsmoment, på flera successiva stadier och nivåer i processen och projektet. Byggnadsnämnden får många gånger del av endast det sista ledet i kontrollen, i enklaste fall bestående av en checklista underskriven av den kvalitetsansvarige. På byggplatsen bör finnas betydligt mer omfattande dokumentation än så, som byggnadsnämnden kan skaffa sig tillgång till. Men enligt Boverkets undersökningar är besök på byggplatsen eller annan särskild tillsyn från byggnadsnämnderna inte vanliga. Sedan nämnden fattat sitt beslut om kontrollplan sker ofta ingenting alls i ärendet förrän handlingarna börjar komma in, dvs. om de över huvud taget kommer in.

### **Överväganden och förslag**

Byggherrens kontroll ska avse både projektering och utförande av byggnadsprojektet. Byggherren ansvarar för att en kontrollplan upprättas. Den ska redovisa hur kontrollen ska utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras. Kontroll ska omfatta alla moment som kan vara väsentliga för att uppfylla av samhällskraven, och dokumenteras så att uppkomna fel kan härledas tillbaka till källan. Detta bör framgå av den nya 3 § i 9 kap. PBL.

*Kontroll av utförd projektering ska kunna begäras*

I förarbetena framhålls projekteringskedets betydelse för det färdiga resultatet och fördelarna med en tidigt utsedd kvalitetsansvarig och ett tidigt samråd (prop. 1993/94:178 s. 80). I föreskrifter ställs krav på att byggnadsverk ska både projekteras och utföras så att de väsentliga samhällskraven uppfylls, se 3–8 §§ BVF. Men förfarandereglererna i PBL kräver inget av detta, och byggnadsnämndens tillsyn inleds ofta tidigast tre veckor före byggstart, då projekteringen i princip redan är fullbordad.

Byggherren ska se till att kontroll utförs i tillräcklig omfattning för att samhällskraven ska kunna antas vara uppfyllda, och projekteringen kan anses ha en grundläggande betydelse i det sammanhanget. Därför kan kravet på dokumenterad egenkontroll anses omfatta även projekteringen, och förutsättningar för att begära intyg kopplat till detta skede således finnas redan i dag. I vart fall måste möjligheterna att begära intyg om utförd projektering ligga helt i linje med lagens syften. De bör därför uttryckas tydligare i lagbestämmelserna, så att byggherren vet att dokumentationen ska kunna möta detta krav, och byggnadsnämnderna veta att de kan ställa det. Genom att byggsamråd ska kunna hållas redan i anslutning till bygglovsansökan finns också förutsättningar att kräva särskild kontroll av projekteringen på ett tidigare och mer påverkbart stadium.

Detta bör framgå av den nya 9 kap. 3 § PBL.

*Krav på innehållet i dokumentationen*

Kontroll ska alltid dokumenteras, oavsett i vilken form den sker och detta bör också framgå av den nya 9 kap. 3 §. Dokumentationen ska ligga till grund för erfarenhetsåterföring och tillsyn, och måste därför ha ett visst innehåll och fylla vissa krav på kvalitet. Dokumentationen bör omfatta vad som kontrolleras, vem som kontrollerar, mot vad kontrollen görs, på vilket sätt kontrollen utförs, samt resultatet av kontrollen. Viktigt är också att dokumentationen efter hand sammanställs och utvärderas systematiskt, så att den kan läggas till grund för avrapportering av kontrollplanen och begäran om slutbevis.



*Krav på innehållet i kontrollplanen*

Tydligare krav måste ställas på vad en kontrollplan ska innehålla och hur den ska upprättas. Kontrollplanen utgör enligt förarbetena grunden för det rådande systemet för tillsyn och kontroll, men inga krav ställs på vad den ska innehålla eller att den över huvud taget ska inlämnas. Trots att byggherren har ansvaret för kontrollerna, läggs ansvaret för att en kontrollplan upprättas på byggnadsnämnden, dock med rekommendationen att underlaget för planen lämpligen tillhandahålls av byggherren med hjälp av den kvalitetsansvarige (prop. 1993/94:178 s. 73). Nämnden ska fatta beslut om kontrollplanen, dvs. om behovet av anmälningar och särskilda kontroller och bestyrkanden, och behovet ska bedömas med beaktande av byggherrens kompetens, projektets komplexitet samt omfattningen och kvaliteten på byggherrens egenkontroll.

Byggnadsnämnden har således stor frihet att göra egna bedömningar, men både byggherrarna och byggnadsnämnderna skulle vara betjänta av att enhetliga krav tillämpades i grunden. Krav bör till att börja med ställas i den nya 9 kap. 3 § PBL på att byggherren ska se till att ett förslag till kontrollplan upprättas och lämnas in. Den ska redovisa inte bara i vilken form kontrollen föreslås ske, utan även hur kontrollen ska utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras. Kontrollen ska omfatta alla moment som kan vara väsentliga för uppfyllandet av samhällskraven i det aktuella ärendet, och dokumenteras så att uppkomna fel kan härledas tillbaka till källan. Byggherrens förslag ska behandlas vid byggsamrådet, varvid byggnadsnämnden ska bedöma om planen kan läggas till grund för föreskrifter i beslutet om bygglov.

#### 10.4 Förfarande för prövning och tillsyn

**Kommitténs bedömning och förslag**

Den gällande ordningen innebär att prövning och tillsyn går skilda vägar och omfattar olika krav. Både prövningen och tillsynen är i den meningen ofullständiga, och tillsynen därtill senkommen.

Den föreslagna ordningen innebär att byggnadsnämndens prövning och tillsyn inleds samtidigt och omfattar alla krav, men behandlar dem olika ingående. Förfarandet inleds med en bygglovsansökan, som följs upp genom ett inledande byggsamråd, följt av bygglovsprövningen. Bygglovsbeslutet ska innehålla fastställda rit-

ningar över läge och yttre form samt behövliga föreskrifter om utförande och kontroll. Beslutet följs upp genom byggherrens kontroller, den kvalitetsansvariges verifikationer och byggnadsnämndens eventuella tillsynsåtgärder. Ärendet avslutas genom ett avslutande byggsamråd som ger utgångspunkterna för slutbevis, vilket ska vara en förutsättning för ibruktagande.

Några väsentliga förändringar som föreslås i de olika momenten är att

- bygglovsansökan ska innehålla förslag till kontrollplan och kvalitetsansvarig,
- det tidiga byggsamrådet ska avse förutsättningar för bygglov och föreskrifter för utförande, kontroll och tillsyn,
- det avslutande byggsamrådet ska avse förutsättningar för slutbevis enligt utlåtande från den kvalitetsansvarige,
- slutbevis ska vara en förutsättning för ibruktagande och kunna ges med kvarvarande anmärkningar.

#### 10.4.1 Byggnmälan

##### Gällande bestämmelser

Den gällande ordningen för byggnadsnämndens prövning respektive tillsyn kan inledas med antingen en bygglovsansökan eller en byggnmälan, eller båda samtidigt. Ofta inleds processen med en bygglovsansökan, som följs av en bygglovsprövning och ett bygglovsbeslut, helt utan formella kopplingar till processen i övrigt.

Minst tre veckor innan arbetena påbörjas ska byggherren för vissa typer av byggnadsåtgärder göra en byggnmälan till byggnadsnämnden. Vilka åtgärder som kräver byggnmälan redovisas i avsnitt 10.6.1. Till denna anmälan ska fogas en beskrivning av projektets art och omfattning. Byggnmälan ska som regel följas av ett byggsamråd och ett beslut om kontrollplan, som följs upp genom att byggherren låter utföra kontroller och inlämna verifikationer under överinseende av en kvalitetsansvarig och ibland under tillsyn av byggnadsnämnden, för att så småningom leda till slutbevis eller eventuellt användningsförbud.

## Syfte

Syftet med bygganmälan är att byggnadsnämnden ska underrättas om ett avsett byggnadsarbete för få möjlighet att ta ställning till behovet av samråd och kontrollplan. Enligt propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. är bygganmälan även avsedd att ge nämnden möjlighet att ingripa på ett tidigt stadium om ”projektet förefaller vara så uppenbart felaktigt att byggherren bör avrådas från att påbörja det” (prop. 1993/94:178 s. 66).

## Erfarenheter och synpunkter

Problem rörande bygganmälan har påtalats främst beträffande anmälningspliktens omfattning, som behandlas i avsnitt 10.6.1, samt tidpunkten för anmälan, byggnadsnämndens uppgifter i sammanhanget och kravet på handlingar som underlag för bedömningar och beslut.

### *Byggnadsnämnden har ett otydligt mandat*

Den milda form av förhandsprövning av projektet som bygganmälan enligt ovan ska kunna leda till är uppenbarligen inte dess huvudsyfte eller byggnadsnämndens primära uppgift, utan snarare något som inte alltid kan undvikas. Här finns dock ett stort utrymme för olika både bedömningar och bedömningsunderlag. Nämnden förutsätts inte begära in något underlag för prövningen, utan ska reagera bara i uppenbara fall av brister i uppfyllandet av samhällskraven, och i övrigt inte granska och ta ställning till projektets tekniska kvaliteter eller förutsättningar utan enbart bedöma behovet av kontroll. Men alla kommuner uppfattar inte uppgiften på det sättet och hanterar den inte på samma sätt. Många finner det svårt att bedöma behovet av kontroll utan att granska projektets kvaliteter, och går betydligt längre än att notera enbart uppenbara brister. Några säger sig sakna formella möjligheter att säga ifrån direkt i stället för att enbart varna eller uttrycka sig via krav på kontroll. Andra nöjer sig inte med detta utan avvaktar med beslut om både bygglov och kontrollplan tills ett godtagbart utförande redovisats. Det innebär att rutiner har utvecklats för att rätta till vad som uppfattas vara brister i lagstiftningen. Det finns inget stöd

för att förhålla ett bygglovsbeslut eller förhindra att ett arbete påbörjas innan det tekniska utförandet ter sig godtagbart.

#### *Framförhållningen anses otillräcklig*

Många har framfört att bygganmälan kommer in för sent, bara tre veckor före byggstart, en framförhållning som anses helt otillräcklig för en effektiv tillsyn avseende de tekniska egenskapskraven, däribland kraven på tillgänglighet, användbarhet, säkerhet med hänsyn till hälsa och miljö samt varsamhet med kulturhistoriska och andra värden. Men i propositionen (prop. 1993/94:178 s. 64) bedömdes tre veckor innebära att byggnadsnämnden kan ingripa på ett tidigt stadium, vilket inte många håller med om i dag eftersom det utesluter tillsyn på projekteringsstadiet.

Ingenting hindrar att byggherren gör en bygganmälan eller begär ett samråd med byggnadsnämnden på ett tidigare stadium, men erfarenheten säger att de byggherrar som bäst skulle behöva göra detta inte är mest benägna därtill.

#### *Otillräckliga handlingar*

Otillräcklig eller obefintlig beskrivning av projektet i anslutning till bygganmälan, och otillräckliga handlingar som underlag för byggsamrådet anses av många byggnadsinspektörer vara ett stort och vanligt problem. I vissa fall innehåller bygganmälan inga handlingar alls eller samma handlingar som inkommit med bygglovsansökan, och ibland inkommer till byggsamrådet endast revideringar av dessa. Byggnadsnämnden har heller inga formella möjligheter att kräva in bättre underlag.

Byggnadsnämnden kan i ett bygglovsärende kräva in de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för prövningen enligt 8 kap. 20 § PBL. Något motsvarande krav och stöd finns inte när det gäller behovet av handlingar i en bygganmälan eller inför ett byggsamråd.

## Överväganden och förslag

Kravet på bygganmälan avskaffas. Därmed kan de ovan nämnda problemen lösas. Byggnadsnämnden får ett tydligt mandat att vid byggsamrådet utöva sitt tillsynsansvar utifrån samhällets krav och projektets förutsättningar i sak och inte bara med avseende på behovet av kontroll. Tillsynen kan också tidigareläggas och de handlingar som behövs som underlag kan krävas in i anslutning till bygglovsansökan. Det främsta skälet för den föreslagna förändringen är emellertid att byggnadsnämndens myndighetsutövning ska kunna utövas inom ramen för ett ärende och leda till ett beslut som tar hänsyn till alla aktuella krav.

Kommittén föreslår därmed inte en återgång till den ordning som gällde före PBL-reformen 1995. Då var systemet på väsentliga punkter annorlunda än vad som nu föreslås. De tekniska egenskapskraven hölls inte isär från övriga krav på byggnader, och ingen åtskillnad gjordes i bestämmelserna om förutsättningar för bygglov. Vidare innehöll tillsynsbestämmelserna krav på både besiktningar och besiktningensutlåtanden.

Avskaffandet av bygganmälan utgår från att en förbättrad prövning och tillsyn behövs för att lägga grunden för en bättre kontroll och kvalitet från byggherrens sida. Förslaget har inte väckt några breda invändningar, och inga konkreta alternativ har föreslagits för och övervägts av kommittén. Se vidare avsnitt 10.2.4.

### 10.4.2 Byggsamråd

#### Gällande bestämmelser

När en bygganmälan kommit in ska byggnadsnämnden enligt 9 kap. 7 § PBL skyndsamt kalla till samråd om det inte är uppenbart obehövligt. Till samrådet ska byggherren, den som anmälts som kvalitetsansvarig och andra som bestäms av nämnden kallas. Vid samrådet ska en genomgång ske av arbetenas planering, de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga och den samordning som behövs. Vid samrådet ska föras protokoll.

## Bakgrund och syfte

Krav på byggsamråd infördes i PBL 1992, i anslutning till kravet på byggfelsförsäkring, och har sålunda tillämpats redan innan uppdelningen mellan bygglov och bygganmälan gjordes 1995. Syftet var i princip detsamma som i dag. Samrådet skulle främst handla om de tekniska frågorna och äga rum sedan bygglov givits och innan arbetena påbörjades. Förutsättningarna var dock annorlunda i så motto att möjligheterna att uppfylla de tekniska egenskapskraven dessförinnan hade bedömts vid bygglovsprövningen, medan detta i dag är en öppen fråga inför samrådet. Dessa möjligheter förutsätts heller inte prövas vid samrådet enligt den nu gällande ordningen. Byggnadsnämnden har en informations- och rådgivningsskyldighet vid samrådet, men det är enligt förarbetena viktigt att nämnden inte agerar på ett sådant sätt att den tar ansvaret för projekteringen eller fungerar som teknisk konsult.

Ändå avsågs samrådet ge möjligheter att både informera byggherren om gällande regler och delge honom nämndens erfarenheter av liknande projekt eller av sådana tekniska lösningar som byggherren tänkt sig. Byggherren skulle också kunna begära upplysningar av nämnden i frågor som är av betydelse för honom. Hur byggnadsnämnden borde utföra denna balansgång mellan upplysning och rådgivning beskrevs på följande sätt i propositionen Ändring i plan- och bygglagen m.m.

Frågan om tillämpningen av funktionsnormer bör vid samrådet teoretiskt hanteras så att byggnadsnämnden vid behov informerar byggherren om normens innebörd. Med denna utgångspunkt redovisar byggherren en teknisk lösning som han anser tillgodoser normens krav. Byggnadsnämnden kan då många gånger konstatera att lösningen är sådan att nämnden saknar anledning att begära någon särskild kontroll av att den tillgodoser egenskapskraven. I andra fall kan nämnden känna osäkerhet om den tekniska lösningens ändamålsenlighet. I så fall kan nämnden begära att byggherren genom ett sakkunnigintyg bestyrker att den tekniska lösningen uppfyller normens krav (prop. 1993/94:178 s. 71).

Byggnadsnämnden ska således inte förkasta en föreslagen lösning som man inte tror på och kräva in ett annat förslag, utan hålla öppet för olika lösningar men göra klart att den lösning byggherren väljer ska uppfylla kraven enligt gällande normer och att detta ska intygas. Byggnadsnämnden ska heller inte binda sig för en föresla-

gen lösning man tror på, utan enbart dra slutsatsen att någon särskild kontroll inte behövs.

Byggnadsnämnden har även möjlighet att medge avvikelser från föreskrifterna, vilket enligt kommentarerna och Boverkets råd lämpligen dokumenteras i det protokoll som nämnden ska upprätta. Ett sådant medgivande ska dock lämnas inom ramen för byggnadsnämndens allmänna informationsansvar. Nämnden förväntas inte ta ställning till den tekniska lösningen i sig utan enbart upplysa byggherren om huruvida nämnden kan tänkas ingripa som tillsynsmyndighet om den valda lösningen inte i alla avseenden uppfyller de tekniska kraven.

Samrådet och protokollet är således inte ägnade att ge byggherren några uttömmande besked i fråga om den konkreta tillämpningen av reglerna, och ingen fullständig säkerhet mot att nämnden kan tänkas ingripa. Nämndens ställningstaganden i fråga om att ge eller inte medge avvikelser från normerna kan heller inte överklagas.

### **Erfarenheter och synpunkter**

Byggsamrådet är enligt många bedömning det mest positiva momentet i det rådande systemet. Det ger tillfälle att ta upp alla slags frågor och problem till diskussion, långt utöver vad samrådet formellt syftar till och kan leda till beslut om. Den främsta bristen anses vara att samrådet inträffar så sent att det är svårt att påverka något, och att uttryckligt stöd inte heller finns för att påverka utförandet i sak.

Vid byggsamrådet ska en genomgång ske av vilka åtgärder för besiktning, tillsyn och kontroll som behövs för att byggnaden ska kunna antas uppfylla samhällets krav. Men inget sägs om vad som ska ske om projektet inte kan antas uppfylla en del av kraven. Enligt förarbetena ska byggherren då varnas för att påbörja arbetena, som annars kan stoppas av byggnadsnämnden. Trots att parterna sitter vid samma bord ges inget utrymme för diskussion om möjliga ändringar och alternativa lösningar. Byggsamrådet är inte ägnat att vara ett forum för att ta upp kritiska sakfrågor till diskussion. Byggnadsnämnden är rent av förhindrad att göra detta, för att inte riskera att ta på sig en konsultroll och träda byggherrens ansvar för nära.

Ändå ska medgivande om avvikelser från kraven kunna meddelas i protokollet, vilket belyser hur vanskelig avgränsningen av samrådets funktion är i praktiken. Många menar att sakfrågorna varken kan eller bör kringgås vid samrådet, och att det skulle uppskattas om lagstiftningen byggde på en mer realistisk och bejakande syn på detta, och inte motverkade samrådets unika potential att ventilerade möjligheterna i sak att tillgodose väsentliga samhällskrav.

En ytterligare svaghet är att protokollets innehåll inte är formellt reglerat och att det har en oklar juridisk betydelse. Protokollet är i praktiken endast minnesanteckningar från mötet och utkast till beslut om kontrollplan, men ändå en offentlig handling, som i förekommande fall från byggherrarnas sida anses ha en alltför låg kvalitet.

En ofta diskuterad fråga är vilka som ska närvara och vilka som borde få närvara vid samrådet. Det anses för otydligt skrivet vilka aktörer utöver byggherren och den kvalitetsansvarige som byggnadsnämnden har rätt att kalla, exempelvis ansvariga projektörer eller andra konsulter och entreprenörer. Från vissa intresseorganisationer och myndigheter finns därtill ett intresse av att få rätt att närvara för att bevaka att angelägna allmänna intressen blir tillgodosedda, exempelvis tillgängligheten för personer med funktionshinder, barnsäkerheten eller brandsäkerheten. Grannar kan på motsvarande vis anse sig ha ett behov och en rätt att närvara för att bevaka sina enskilda intressen. I dag finns ingen närvarorätt för andra än Arbetsmiljöverket och försäkringsgivare eller den som ansvarar för färdigställandeskyddet i de fall en byggförsäkring eller färdigställandeskydd krävs.

## Överväganden och förslag

Byggsamrådet delas upp i ett tidigt byggsamråd efter bygglovsansökan och ett avslutande byggsamråd efter begäran om slutbevis. Byggsamråden utgör tyngdpunkterna i byggnadsnämndens tillsyn, och det tidiga samrådet är ett väsentligt led även i bygglovsprövningen. Det är därför viktigt att byggsamråden kommer till största möjliga nytta, och att byggnadsnämnden ges ett uttryckligt stöd för att begära in det underlag som krävs och ta upp de frågor som är viktiga för att bygglov ska kunna beviljas och slutbevis utfärdas. Det är emellertid inte meningen att allt som kan gås igenom vid byggsamråden måste tas upp i alla ärenden. Behovet av samråd och



vad som måste gås igenom ska bedömas av byggnadsnämnden i varje enskilt fall. Ibland kan det räcka med ett enkelt byggsamråd per telefon i någon enstaka fråga.

Byggsamråden ska vara ett forum för konstruktiv dialog mellan byggherren och byggnadsnämnden. Vid samråden ska normalt enbart representanter för byggnadsnämnden och byggherren närvara. Byggnadsnämnden har rätt att kalla konsulter och entreprenörer eller särskilt sakkunniga att delta om så behövs. Berörda sakägare föreslås få ökad möjlighet till inflytande genom ökade krav på underrättelse om en inkommen bygglovsansökan och delgivning av beslutet. Förslagen i denna del utvecklas i avsnitt 12.4.6.

Bestämmelserna om byggsamråd samlas i de nya 4 och 5 §§ i 9 kap. PBL.

### *Tidigt byggsamråd*

Syftet med det tidiga byggsamrådet är att identifiera eventuella hinder för bygglov och osäkerheter om gällande krav, och komma fram till lämpliga åtgärder för att hantera dem. Vid byggsamrådet, som vid behov kan delas upp i flera, ska en bedömning sålunda göras av de aktuella förutsättningarna för att bygglov ska beviljas och för att projektet ska kunna genomföras i enlighet med samhällets krav.

Kommittén föreslår inga ändringar när det gäller närvarorätten vid byggsamråd. Detta innebär att vid byggsamrådet ska byggherren och den som anmälts som kvalitetsansvarig alltid vara närvarande och vid behov också projekteringsledare och byggleddare. Vid byggsamrådet ska en genomgång göras av projektets förutsättningar att uppfylla samhällskraven enligt såväl PBL som BVL och av byggherrens förutsättningar att utöva kontrollen. Vidare ska vid byggsamrådet gås igenom byggnadsnämndens behov av tillsyn samt övriga krav på byggherren enligt annan lagstiftning och möjligheterna till samordnad hantering med eventuell prövning enligt miljöbalken.

Till att börja med måste bedömas om de inlämnade handlingarna ger tillräckligt underlag för prövningen, vilket bör ha klarats ut redan före byggsamrådet för att detta ska vara meningsfullt och en genomgång kunna ske av projektets förutsättningar för att bygglov ska beviljas. Det handlar både om den yttre utformningen och om de inre egenskaperna, vilka kan belysas i deras inbördes samman-

hang och bedömas mot såväl gällande planbestämmelser som kraven i 2 kap. PBL och 2 § BVL med föreskrifter. Syftet med genomgången är att klargöra vad som kan behöva ändras i projektet med anledning av bestämmelserna i planen eller 2 kap. PBL, och vilka begränsningar som kan finnas för att kraven i 2 § BVL ska kunna uppfyllas, samt vilka avvägningar som måste göras eller avsteg som kan som medges av byggnadsnämnden.

Om genomgången leder till bedömningen att förutsättningar för bygglov saknas eller att väsentliga ändringar av den yttre utformningen krävs, kan byggsamrådet lämpligen avbrytas här. I annat fall ska en genomgång och bedömning göras av byggherrens förslag till kontrollplan utifrån de krav bestämmelserna anger och projektet och omständigheterna i övrigt kräver. Vidare ska behovet av utstakning bedömas och hur denna ska gå till och en genomgång göras av övriga villkor för att byggnadsarbetena ska få påbörjas. Den kvalitetsansvariges uppgifter samt behovet av ytterligare byggsamråd eller andra tillsynsåtgärder från byggnadsnämndens sida ska även gås igenom. Byggsamrådet kan lämpligen avslutas med att byggnadsnämnden informerar om betydelsen av slutbevis och vilka förutsättningar som formellt ska vara uppfyllda i det aktuella fallet.

Viktiga bedömningar och ställningstaganden ska antecknas av byggnadsnämndens representant, och ligga till grund för föreskrifter i bygglovet, men inga formella beslut ska fattas förrän bygglovsansökan har prövats.

Bestämmelserna om byggsamråd regleras fortsättningsvis i 9 kap. 4 och 5 §§ PBL.

#### *Avslutande byggsamråd*

Även vid det avslutande byggsamrådet ska byggherren och den kvalitetsansvarige vara närvarande och vid behov även projekteringsledare, byggledare eller andra som byggnadsnämnden kallar. Vid samrådet ska en avstämning göras av läget på byggplatsen och en genomgång ske av de sakliga och formella förutsättningarna för slutbevis. Som underlag för byggsamrådet och slutbeviset ska utöver bygglovsbeslutet och därefter inkomna verifikationer och andra handlingar finnas ett utlåtande från den kvalitetsansvarige med en samlad bedömning avseende hur genomförda kontroller utfallit och projektet utförts med avseende på gällande bestämmelser och meddelade beslut och föreskrifter. Genomgången syftar

dels till att klarlägga behovet av slutbesiktning eller andra åtgärder innan slutbevis kan meddelas, och dels till att samordna byggnadsnämndens villkor och handlingsmöjligheter med byggherrens egna tidsplaner och förutsättningar för projektets färdigställande och byggnadens ibruktagande.

### 10.4.3 Bygglovshandläggning

Förutsättningarna för att bygglov ska beviljas har behandlats i avsnitt 10. 2. Vilka åtgärder som kräver bygglov behandlas i avsnitt 10.6. Därutöver finns bestämmelser om hur en bygglovsansökan ska vara beskaffad och hur den ska hanteras av byggnadsnämnden samt om bygglovsbeslutets formella innehåll, hantering och giltighetstid. Bestämmelser om hur berörda sakägare ska underrättas om ansökningar och beslut redovisas i avsnitt 12.4.6. Nedan behandlas de bestämmelser om den formella hanteringen i övrigt, som kan innebära oklarheter eller problem, eller som behöver förändras till följd av förslaget att bygganmälan avskaffas och bygglovsprövningen utvidgas.

#### Gällande bestämmelser

Vem som helst kan ansöka om bygglov (8 kap. 19 § PBL). Ansökningar ska i regel vara skriftliga, men får i enkla fall göras muntligen. De ritningar, beskrivningar och uppgifter som behövs för prövningen ska lämnas in till och kan begäras in av byggnadsnämnden. Ansökningar kan göras och prövas även avseende ej bygglovspliktiga åtgärder (8 kap. 21 § PBL).

Åtgärd som beviljats bygglov ska påbörjas inom två år och avslutas inom fem år från dagen för beslutet (8 kap. 33 §). Beslut om lov får uppskjutas i högst två år i avvaktan på ett pågående planarbete eller expropriationsärende (8 kap. 23 §). Beslutet får innehålla villkor i begränsad omfattning.

## Erfarenheter och synpunkter

Att en ansökan om bygglov kan lämnas in av vem som helst, och prövas och avgöras utan att fastighetsägaren behöver underrättas, anses av många vara anmärkningsvärt eller rent anstötligt. Det kan leda till missförstånd och konflikter mellan de inblandade och ge upphov till onödiga frågor och klagomål till byggnadsnämnden. Ansökningar borde göras av eller åtminstone delges fastighetsägaren. Att vem som helst får ansöka om bygglov anses ibland även vara en orsak till att de förslag till byggåtgärder och de ritningar och andra handlingar som inkommer till byggnadsnämnderna håller en ojämn kvalitet. Krav har framställts att sökanden ska vara eller anlita en utbildad arkitekt.

Bristfälliga handlingar är ett utbrett problem i dag. Byggnadsnämnderna har rätt att ställa krav på tydliga handlingar, men får inte alltid förståelse för detta. Det är inte ovanligt att nämnderna för smidighets skull godtar dåliga ritningar, vilket kan leda till tolkningsproblem i efterhand, då grannar klagar och besluten ska överprövas.

Muntliga ansökningar innebär i praktiken ingen förenklad hantering. De ger ingen rättssäkerhet om inte byggnadsnämnden tar på sig den nödvändiga dokumentationen. Bestämmelsen om muntlig ansökan leder ibland till missuppfattningen att bygglov även kan beviljas muntligt. De muntliga besked byggnadsnämnden dagligen lämnar vid besök eller per telefon åberopas som givna bygglov eller löften att påbörja arbetena i förtid. Bestämmelsen motverkar även byggnadsnämndens möjligheter att kräva goda handlingar.

Bestämmelsen om att en prövning ska kunna ske även av ej lovpliktiga åtgärder är oklart formulerad, både i fråga om vilka åtgärder som kan prövas och vad frågan gäller, såsom huruvida lov krävs, lov finns eller lov kan beviljas.

Giltighetstiden för ett bygglov kan p.g.a. överklaganden löpa ut innan ärendet avgjorts och lovet tryggt kan utnyttjas av byggherren. Problemen med att ett beviljat bygglov inte måste delges alla som kan vara berörda av åtgärden, behandlas i avsnitt 12.4.6.

## Överväganden och förslag

### *Ansökan om bygglov*

Vem som helst bör även fortsättningsvis kunna ansöka om bygglov, men fastighetsägaren måste alltid vara underrättad och ges tillfälle att yttra sig innan beslut om bygglov fattas. Detta kommer att säkras genom det förslag till ändring av 8 kap. 22 § som utvecklas i avsnitt 12.4.6. Fastighetsägaren ska dock lika litet som andra sakägare ha vetorätt i ärendet. Ansökan ska kunna prövas och bygglov beviljas enligt reglerna i 8 kap. 11 § PBL även om fastighetsägaren motsätter sig åtgärden, som mestadels ändå inte kan genomföras mot dennes vilja.

Även de ansökta åtgärderna och erforderliga handlingarna bör kunna utformas av vem som helst, inte bara av auktoriserade arkitekter. Det vore att införa ett nytt moment i bygglovsprövningen och en ny princip i bygglagstiftningen. Byggnadsnämnderna måste vara tydliga och konsekventa i kravet på goda handlingar, och snabba att reagera mot otydliga ritningar såväl som olämpliga förslag.

Möjligheten till muntliga ansökningar är svår att tillämpa i praktiken och bör slopas. Detta kräver en ändring i 8 kap. 19 §. Vissa grunduppgifter behöver alltid dokumenteras. Kommunens tjänstemän kan hjälpa till genom att registrera grunddata skriftligt eller digitalt, och kan undantagsvis göra de enkla handlingar som behövs i övrigt. I princip bör dock inte bygglovshandläggaren både utforma och granska ritningar. Sökanden ska därför i första hand hänvisas att skaffa sig annan hjälp. Viss hjälp måste dock kunna fås från byggnadsnämnden inom ramen för dess uppgift att förenkla och underlätta handläggningen av ärenden för enskilda.

Möjligheten att söka bygglov för ej lovpliktiga åtgärder bör finnas kvar, men uttryckas och avgränsas tydligare. "Frivilliga bygglov" fyller en funktion för åtgärder som inte fordrar lov men kan strida mot andra bestämmelser i PBL och väcka reaktioner från den berörda eller intresserade allmänhetens sida. Det kan exempelvis gälla kommunens egna åtgärder i gatu- eller parkmiljöer som ibland innebär större eller mindre avvikelse från planbestämmelserna. Bygglov är då en möjlighet för markförvaltaren att få ett formellt tillstånd eller annat beslut i frågan, som även är överklagbart. Det bör emellertid klargöras att prövningen inte kan avse vilken åtgärd som helst, utan enbart åtgärder som omfattas av bestämmelser i

PBL, och inte vilken fråga som helst, utan enbart frågan om bygglov kan beviljas.

Inga bestämmelser finns om vilka uppgifter och handlingar en bygglovsansökan ska innehålla. Byggnadsnämnden har rätt att kräva in de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för prövningen enligt 8 kap. 20 §, men har inte uttryckligt stöd för att kräva in exempelvis en dokumentation eller s.k. förundersökning av en byggnad som ska ändras, vilket är ett viktigt underlag för att bedöma varsamhetsfrågorna. Den typen av bestämmelser bör införas i plan- och byggförordningen (PBF), och skulle kunna innebära att en bygglovsansökan i den utsträckning som behövs i det enskilda ärendet ska ge information om befintliga förhållanden och avsedd åtgärd, utformning av tomt, utformning, måttsättning och användning av byggnad, principer för det tekniska utförandet, redovisning av varsamhet och tillgänglighet, förslag till kontrollplan samt uppgifter om vem som är byggherre och vem som föreslås bli kvalitetsansvarig samt planerad tid för byggstart och önskad tid för samråd.

#### *Beslut om bygglov ska kunna innehålla föreskrifter*

I dag finns endast ett fåtal bestämmelser om vad ett bygglovsbeslut ska eller får innehålla. Ytterligare bestämmelser av den karaktären finns i fråga om beslut om kontrollplan. I och med att byggnämnan och beslut om kontrollplan avskaffas, och bygglovsbeslutet därigenom måste fylla flera funktioner, som även är viktiga att hålla isär, behöver bygglovsbeslutets formella innehåll utökas och regleras tydligare.

Bygglovsbeslutet ska i princip bestå av två avdelningar. Den första ska innehålla fastställda ritningar och andra inlämnade handlingar som granskats och godkänts med avseende på tomtens disposition och byggnadsverkets eller åtgärdens läge och yttre form, färg och material samt användning. Detta är vad ett bygglovsbeslut i dag normalt omfattar, och kräver ingen speciell reglering. Det är dock angeläget att framhålla att endast denna del av beslutet kan anses beröra utomstående sakägare.

Den andra avdelningen av bygglovsbeslutet ska innehålla de föreskrifter som behövs. Att ett bygglov kan innehålla föreskrifter bör framgå av 8 kap. 32 § PBL. Föreskrifterna kan gälla både utförande, kontroll och tillsyn avseende de tekniska egenskapskraven och ska

grundas på vad som framkommit vid byggsamrådet. Föreskrifterna om kontroll och tillsyn motsvarar i princip dagens beslut om kontrollplan, och ska ange dels hur kontrollen ska organiseras, utformas, övervakas och dokumenteras för att fylla de krav som uppställts och tidigare redovisats (avsnitt 10.3.2), dels vilka kontrollintyg och övriga handlingar som ska ges in och anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden. Utöver föreskrifter för kontroll får vid behov även meddelas föreskrifter för utförandet. Det innebär preciseringar och uttolkningar av varsamhets- och egenskapskraven i de delar som inte reglerats i detaljplan eller områdesbestämmelser. Det kan gälla avvägningar mellan krav på varsamhet och tillgänglighet, avsteg från vissa egenskapskrav med hänsyn till byggnadens förutsättningar och åtgärdens omfattning, eller tillämpningen av kraven i de fall tolkningsutrymmet är stort. I föreskrifterna ska även anges vem som utsetts till kvalitetsansvarig, behovet av ytterligare byggsamråd och andra åtgärder för tillsyn från byggnadsnämndens sida, samt eventuella villkor för att arbetena ska få påbörjas. Vilka föreskrifter som kan tas in i beslut om lov föreslås framgå av den nya 6 § i 9 kap. PBL.

Ett beviljat bygglov ska i princip innebära lov att bygga, men om byggnadsnämnden känner tveksamhet inför möjligheterna att uppfylla något av samhällskraven, ska bygglov kunna beviljas med villkor att intyg om utförd kontroll av projektering inlämnas innan byggnadsarbetena påbörjas. I föreskrifterna ska även meddelas övriga villkor som ska vara uppfyllda innan byggnadsarbetena får påbörjas. De villkor som kan göras gällande föreslås samlade i en paragraf, 9 kap. 9 § PBL. I sak föreslås endast det tillägget att utstakning ska ha skett innan övriga arbeten påbörjas, om så ansetts behövligt vid byggsamrådet.

Energideklarationsutredningen har i sitt delbetänkande Energi-deklarering av byggnader – för effektivare energianvändning (SOU 2004:109) föreslagit att bevis om en sådan deklARATION i förekommande fall ska vara ett villkor för byggstart enligt PBL. Kommittén anser att om förslaget ska genomföras så kan en bestämmelse av detta slag lämpligen föras in i 9 kap. 9 §.

Bygglovsbeslutet ska även innehålla upplysningar om krav på anmälan eller tillstånd enligt annan lagstiftning, samt om eventuella beslut enligt miljöbalken som har fattats efter prövning som samordnats med bygglovsprövningen. Upplysningar ska även ges om vad som kan komma att krävas för slutbevis och ibruktagande.

Beslut om bygglov ska kunna fattas i etapper för större projekt. I enklaste fall innebär det att bygglov prövas och ges för en byggnad eller byggnadsdel i taget. I andra fall kan det innebära att bygglov för helheten ges avseende form, läge och användning, men att föreskrifterna för kontroll och utförande beslutas endast för en första etapp. Beslutet måste då ges med villkor att följande etapper inte får påbörjas innan kompletterande beslut om föreskrifter fattats. Om det föreligger särskilda skäl får beslut avse enbart form läge och användning, och föreskrifter beslutas i ett senare och separat ärende. Det innebär att bygglovsbeslutet får karaktären av förhandsbesked, men möjliggör för byggherren att få ett uppdelat förfarande enligt dagens modell om han så önskar. Förutsättningen för ett ofullständigt bygglovsbeslut är dock att byggnadsnämnden kan utgå ifrån att samhällskraven kommer att uppfyllas. I annat fall ska bygglov vägras eller övertygande underlag införas.

För åtgärder som inte berör den yttre utformningen utan enbart de inre egenskaperna behöver beslutet omfatta enbart föreskrifter om kontroll och vid behov utförande. För åtgärder som enbart berör den yttre utformningen, t.ex. fasadändringar, bör dock en enkel kontrollplan alltid ingå i beslutet. För mer omfattande åtgärder måste kontrollplanen omfatta alla väsentliga aspekter av bygglovet, exempelvis kontroll av byggnadens inplacering och höjdläge.

Enligt dagens bestämmelser är byggherren skyldig att följa ett beslut om bygglov, men uppföljningen av bygglovet ingår inte i bestämmelserna om kontroll och tillsyn och tillhör inte den kvalitetsansvariges åligganden. Det är angeläget att klargöra att bygglovsbeslutet fortsättningsvis och till alla delar – efter behov – ska omfattas av kontroll och tillsyn. Att bygglovsbeslutet följs har avgörande betydelse i det förändrade system som föreslås.

#### *Giltighetstid för beslut om bygglov*

Byggnadsarbetena ska påbörjas inom två år och avslutas inom fem år från dagen för ett beslut om bygglov. Giltighetstiden är begränsad för att de förutsättningar som gällde vid beslutet inte ska hinna ändras vid genomförandet. Emellertid kan det ta flera år innan ett bygglov som överklagas tryggt kan utnyttjas av byggherren. Det är därför rimligt att giltighetstiden räknas från den dag beslut fattas av en överprövande instans. Detta bör tydliggöras genom en ändring i 8 kap. 33 § första stycket PBL.



### *Anstånd med beslut om bygglov*

Beslut om anstånd med att avgöra en bygglovsansökan får i dag fattas bl.a. om ett arbete påbörjas för att ändra en detaljplan i enlighet med kommunens intentioner. Det är emellertid oklart vad som menas med att ett arbete ”påbörjas”, och viktigt att kommunens intentioner kommit till klart uttryck, så att bygglovsbeslutet inte förhålls på lösa grunder. Därför föreslås att villkoret ska vara att beslut om att påbörja ett planarbete har fattats, dvs. får fattas senast i anslutning till anståndsbeslutet, vilket bör framgå av 8 kap. 23 § PBL.

### *Delgivning av beslut om bygglov*

Ett beslut om bygglov kan i princip inte vinna ”laga kraft”, men byggnadsnämnderna skulle genom en utökad delgivning av beslutet kunna ge fastighetsägaren ett större mått av trygghet att utnyttja lovet. Det kan medföra ett betydande merarbete för byggnadsnämnderna, som inte kan överlåtas på sökanden utan måste avgiftsbeläggas. Men syftet är så viktigt enligt många mening, att förslag om utökad delgivningsskyldighet bör framläggas. Förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 12.4.6.

## **10.4.4 Åtgärder för tillsyn**

### **Gällande bestämmelser**

Byggnadsnämndens tillsyn är reglerad i 9 kap. PBL och omfattar en rad särskilt reglerade moment såsom byggsamråd, beslut om kontrollplan samt slutbevis. Men byggnadsnämndens tillsyn kan innefatta mer än så. Vid byggsamrådet ska enligt 8 § en genomgång ske av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att byggnaden eller anläggningen ska kunna antas komma att uppfylla gällande krav. Byggnadsnämndens åtgärder i dessa avseenden syftar enligt Didón m.fl., Plan- och bygglagen, till att ge nämnden möjlighet att under arbetets gång följa utförandet av vissa arbetsmoment (s. 9:20).

Byggnadsnämnden får ta ut en avgift som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärder i ärenden om lov och förhandsbesked eller som följer av en bygganmälan eller rivningsan-

målan. Byggnadsnämnden får även ta ut avgift i andra ärenden som föranleder bl.a. ritningsgranskning, besiktning eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

### Erfarenheter och problem

Det är en utbredd uppfattning att byggnadsnämnderna utövar alltför lite tillsyn. Att tillsynen på de flesta håll ligger på en mycket låg nivå har bekräftats av Boverkets undersökningar, och bedöms vara ett problem som medverkar till att kontrollen blir bristfällig och systemet förlorar i trovärdighet. Den bristande tillsynen förklaras mestadels med att kommunerna har otillräckliga resurser och inte kan ta ut behövliga tillsynsavgifter.

### Överväganden och förslag

Byggnadsnämnden har sålunda stöd för att vidta fler åtgärder för tillsyn än dem som är särskilt föreskrivna i anslutning till hanteringen av byggnadsplaner. Problemet handlar främst om hur bestämmelserna tillämpas. För att ytterligare markera vikten av att byggnadsnämnden utövar tillsyn föreslås att denna uppgift kommer till uttryck i PBL:s inledningskapitel, vilket redovisas i avsnitt 4.4.1.

Det behöver inte föreskrivas att byggnadsnämnderna ska utföra en viss typ eller ett visst mått av besiktningar eller andra åtgärder för tillsyn på byggarbetsplatserna. Men det bör vara en prioriterad uppgift och möjlighet för byggnadsinspektörerna att besöka byggarbetsplatser i sådan omfattning att byggherrarna uppfattar att möjligheten och intresset finns från byggnadsnämndens sida. Vidare är det angeläget att byggnadsinspektörerna får den erfarenhet och de kunskaper som behövs för att kunna bedöma förutsättningarna för slutbevis och reagera vid brister eller överträdelser.

### *Finansiering*

Bestämmelserna ger kommunerna stöd för att skaffa sig kostnads-  
täckning för alla åtgärder som normalt ingår i ärenden om lov eller  
efter bygganmälan. För tillsynsåtgärder som normalt inte ingår i  
sådana ärenden kan avgift däremot inte tas ut. För tillsynsåtgärder  
som bedömts nödvändiga vid byggsamrådet kan avgift sålunda tas  
ut endast inom ramen för normalkostnaden i ärendet. För akuta  
tillsynsåtgärder kan avgift i regel inte tas ut alls.

Det är angeläget att kommunen kan ta ut avgift åtminstone för  
de tillsynsåtgärder som vid byggsamrådet bedöms vara nödvändiga  
för att samhällskraven ska antas kunna bli uppfyllda. Utan dessa  
åtgärder kan samhällskraven således befaras bli eftersatta. Även  
akuta tillsynsåtgärder kan i förekommande fall vara väl motiverade.  
Att avgiftsbelägga dessa vore dock att frångå grundtanken på att  
tillämpa en genomsnittskostnad, som kan anses viktig för att mer  
tidskrävande byggherrar inte ska särbehandlas.

Kostnader för oförutsedda åtgärder skulle heller inte kunna tas  
ut i förväg, vilket ibland kan vara angeläget. Det bör klargöras att  
en konsekvens av den bestämmelsen är att handläggningen inte  
måste påbörjas innan avgiften betalats.

Tillsyn är i viss utsträckning viktig för hela systemets trovärdig-  
het, och bör av den anledningen, så långt den kan bedömas i förväg,  
kunna betraktas som en normal åtgärd inom ramen för en genom-  
snittlig kostnad. Detta bör tydliggöras i 11 kap. 5 § PBL.

#### **10.4.5 Slutbevis**

##### **Gällande bestämmelser**

När byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen  
och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa ska nämnden  
utfärda ett bevis om detta enligt 9 kap. 10 §. Om det brister i förut-  
sättningarna för att utfärda slutbevis, ska nämnden ta ställning till i  
vilken omfattning byggnaden ska få användas innan bristerna av-  
hjälpes.

## Bakgrund och syfte

I Plan- och byggtredningens betänkande Anpassad kontroll av byggandet hade föreslagits att byggnadsnämnden efter att byggnaden färdigställts, av hänsyn till byggherren och dennes kreditgivare skulle utfärda ett slutgodkännande. Detta skulle dock inte innebära att byggnadsnämnden iklädde sig något ansvar för att byggnaden uppfyller samhällets krav, utan enbart innebära att den kunde få tas i bruk (SOU 1993:94 s. 251).

I propositionen Ändring i plan- och bygglagen m.m., anfördes att det inte är fråga om något godkännande av byggnaden, som kan liknas vid det nuvarande bygglovets. Ordet slutgodkännande borde därför bytas mot slutbevis, och utfärdas så snart alla de bestyrkanden som anges i kontrollplanen kommit in till nämnden och befunnits vara i sin ordning. Det framhölls att slutbeviset inte är någon garanti för att byggnaden uppfyller samhällets krav utan enbart ett kvitto på att byggherren har fullgjort sina skyldigheter enligt kontrollplanen. Enligt tidigare bestämmelser skulle byggnadsnämnden utföra slutbesiktning om det inte var uppenbart onödigt, men nu underströks att byggnadsnämnden inte skulle utföra någon efterhandskontroll av den färdig byggnaden (prop. 1993/94:178 s. 62).

## Erfarenheter och synpunkter

Slutbeviset har inte fått någon stor betydelse för vare sig byggherren eller dennes kreditgivare. Eftersom tilltron till både byggkontrollen och kontrollplanen är låg, blir också tilltron till slutbeviset lågt. Det säger visserligen att byggnadsnämnden inte funnit anledning att ingripa eller motsätta sig att byggnaden tas i bruk, men det säger ingenting om byggnadens kvalitet i allmänhet eller i vad mån den uppfyller samhällets krav, vilket ju heller inte var avsikten enligt ovan. Därmed blir intresset för slutbeviset svagt från både byggherrars, bankers och försäkringsbolags sida. Hela kontrollsystemet, alltifrån egenkontrollen till kontrollplanen och slutbeviset underkänns i praktiken i vissa fall också av länsstyrelsernas bidragsenheter, som vid sina egna prövningar kan finna betydande brister i fråga om tillgänglighet och andra väsentliga egenskapskrav.

Eftersom slutbeviset inte tillmäts någon större betydelse finns heller inte tillräckliga incitament för att kontrollplanerna fullföljs och inlämnas så att ärendena därigenom kan avslutas av byggnads-

nämnderna. Från byggnadsinspektörers sida har begärts att slutbevis åter ska få utfärdas med anmärkningar, så att ärendena ska kunna avslutas, såvida det inte konstaterats att det föreligger allvarliga brister i det byggda.

Från intresseorganisationers sida har anförts att krav på slutbesiktning borde återinföras, eftersom det skulle öka slutbevisets värde. Slutbeviset borde enligt mångas mening även vara en förutsättning för att byggnaden eller byggobjektet ska få tas i bruk eller överlåtas till ny ägare.

Från byggherrars sida har riktats kritik mot dels att länsstyrelserna gör egna bedömningar i ärenden som redan prövats enligt bestämmelserna i PBL, dels att det förekommer att byggnadsnämnderna på oklara grunder förhalar utfärdandet av slutbevis för den byggherre som faktiskt önskar få det, utan att denne har någon formell möjlighet att få saken prövad. Varken ett meddelat eller ett vägrat slutbevis kan i dag överklagas av någon.

### Överväganden och förslag

Det ska ingå i den kvalitetsansvariges uppgifter att begäran om slutbevis ska ges in till byggnadsnämnden i god tid innan bygget färdigställs, så att nämnden har möjlighet att kalla till slutsamråd för att gå igenom förutsättningarna och klara ut eventuella hinder för att slutbevis ska kunna meddelas. Detta föreslås framgå av den nya 2 § i 9 kap. PBL. Dessutom föreslås att bestämmelserna som rör det avslutande byggsamrådet, som återfinns i 9 kap. 10 §, justeras. Förutsättningarna för att bevilja slutbevis prövas sedan i två steg. Den kvalitetsansvarige bedömer i vilken utsträckning bygglovet och dess föreskrifter har följts, och om samhällskraven kan antas vara uppfyllda så långt det kan iakttas eller bedömas, samt noterar eventuella avvikelser och lämnar ett utlåtande (slututlåtande) till byggherren och byggnadsnämnden.

Syftet är att ansvaret för att samhällskraven uppfylls och bestyrks ska ligga kvar på byggherren. Dessutom ska bästa möjliga beslutsunderlag tas fram av den som bör ha de bästa förutsättningarna att uttala sig om hur kontrollerna utfallit och föreskrifterna följts. På så sätt ska byggnadsnämndens beslut inte fördröjas. Det förutsätts att en certifierad kvalitetsansvarig, likaväl som en fristående sakkunnig, förmår göra en självständig och fackmässig be-

dömning. Det innebär att utlåtande förväntas innehålla anmärkningar om så är sakligt befogat.

Byggnadsnämnden gör sedan en bedömning av den kvalitetsansvariges utlåtande, en bedömning som i fråga om ansvarstagande inte ska skilja sig från den bedömning nämnden ska göra av inkomna kontrollintyg. Utgångspunkten är att den kvalitetsansvariges bedömningar ska godtas, om inte nämnden finner särskilda skäl att ifrågasätta dem. Avsikten är inte att utlåtandet då ska återremitteras – med risk för att ärendet därigenom förhållas – eller att nämnden ska utföra egna kontroller. Byggnadsnämnden har i princip tre beslutsalternativ. Antingen utfärdar nämnden slutbevis med eller utan anmärkningar, eller beslutar nämnden att ingripa genom föreläggande om åtgärd, eller begär nämnden en oberoende revision. Det senare kan inträffa om den kvalitetsansvariges underlag skulle ha sådana brister att byggherren måste åläggas – vid behov föreläggas – att anlita ett oberoende kontrollorgan för att göra en utredning och lämna ett utlåtande.

Slutbevis ska innebära rätt att ta byggnaden eller den berörda delen i bruk. Till dess att slutbevis har lämnats råder användningsförbud. Till skillnad mot i dag behöver byggnadsnämnden således inte fatta ett särskilt beslut om användningsförbud, om skäl för detta bedöms föreligga. Nämnden tar ställning i frågan genom att i förekommande fall inte meddela slutbevis, men måste i stället fatta annat beslut enligt ovan, som kan överklagas av byggherren.

Det har övervägts att slutbevis ska vara ett villkor även för att byggnaden ska få överlåtas. Det förekommer att byggherrar undandrar sig ansvaret genom att överlåta objektet på exempelvis en bostadsrättsförening, som inte alltid förstår att förvissa sig om att bygglov eller kontrollplan finns och har följts. Det finns dock juridiska och principiella hinder mot att hindra en försäljning av privat egendom.

Det har även övervägts att återinföra obligatorisk slutbesiktning. Behovet av en sådan bör dock bedömas och formerna bestämmas vid slutsamrådet. Byggnadsnämnden har rätt att utföra de tillsyns-åtgärder som bedöms nödvändiga, men slutbesiktning bör i första hand utföras genom byggherrens försorg, gärna av ett oberoende kontrollorgan.

## 10.5 Fördelning av uppgifter och ansvar

### 10.5.1 Byggherrens roll

#### Kommitténs bedömning och förslag

Byggherrar med liten erfarenhet och små resurser har funnit det rådande systemet komplicerat. Byggherrar med större erfarenhet och resurser har i vissa fall funnit kommunernas tillämpning alltför komplicerad. Några intressegrupper menar att byggherrens ansvar och inflytande är för stort. Kommittén har kommit fram till att byggherren

- ska behålla huvudansvaret för kontroll och kvalitet i byggandet,
- ska ha ett tydligare ansvar för ledning och projektering,
- ska ges lättnader från krav på kvalitetsansvarig i vissa mindre ärenden,
- ska kunna ges lättnader från annan tillsyn av byggnadsnämnden också i mer komplexa ärenden genom att fylla höga och formella krav på kompetens.

#### Gällande uppgifter och ansvar

Byggherre är enligt PBL den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnadsarbeten. Byggherren kan således verka som både beställare och utförare av ett byggprojekt, men inte vara utförare för någon annans räkning. Byggherren är alltid den som bekostar projektet och därigenom kan bestämma över dess innehåll. Detta är grunden till att ingen annan kan ta över ansvaret för att projektet uppfyller samhällets krav.

Byggherren ska se till att arbetena utförs enligt gällande bestämmelser och fattade beslut samt att kontroll sker i tillräcklig omfattning. Arbetena ska också planeras och utföras så att skador inte uppkommer eller större obehag uppstår. Byggherren ska för vissa arbeten underrätta byggnadsnämnden genom en bygganmälan och anmäla en kvalitetsansvarig. Det är i sammandrag de krav som ställs på byggherren enligt 9 kap. PBL.

Av förarbetena till PBL framgår att byggherren ska se till att gällande krav på byggnader och anläggningar blir uppfyllda även om bygglov eller bygganmälan inte krävs. Det innebär att exempelvis en frigebod inte får utformas och utföras hur som helst. I propositionen Ny plan- och bygglag anges också att byggherren själv

eller genom någon sakkunnig ska utöva ledning och tillsyn av arbetena, samt att byggherren bör anlita projektörer och entreprenörer med tillräcklig kompetens och erforderliga resurser. Byggherren kan dock aldrig överlåta något av sitt ansvar på vare sig en kvalitetsansvarig, en ansvarig arbetsledare eller någon annan (prop. 1985/86:1 s. 757).

## Bakgrund

Både vid införandet av PBL 1987 och vid ändringen 1995 var byggherrens roll och ansvar en viktig utgångspunkt. När byggherren vid införandet av PBL introducerades som begrepp och formellt tilldelades uppgifter och ansvar i lagen, knöts stora förväntningar och uttrycktes en stor tillit inte bara till byggherren utan till hela byggbranschen. I byggherrens ansvar skulle enligt propositionen Ny plan- och bygglag ingå att välja projektörer och producenter med förmåga att både uppnå kvalitet och utföra kontroll. Samordnad kvalitetsstyrning och kontroll skulle åstadkommas genom att byggherrar, projektörer och producenter gemensamt effektiviserade och ökade sina insatser. Byggbranschen skulle ha ett utvecklingsansvar för metoder att åstadkomma ett byggande med jämn och hög kvalitet. Allt detta skulle göra att byggnadsnämnden inte behövde öka sina kontrollinsatser (prop. 1985/86:1 s. 313).

Man utgick således ifrån att byggherren är en mycket kompetent aktör, med förmåga att både att välja goda medarbetare och att samordna, styra och följa upp deras insatser, samt att i samverkan med branschen utveckla allt säkrare metoder för att uppnå allt bättre resultat. Vid lagändringen 1995 framhölls byggherrens roll ytterligare, främst på ideologisk grund inom ramen för en allmän inriktning mot avreglering och förenkling för den enskilde och en ytterligare begränsning av byggnadsnämndens roll (prop. 1993/94:178). Motivet var även att förbättra byggkontrollen och tillmötesgå EU-krav på ett öppet kontrollsystem. Förväntningarna på en bättre kontroll och därmed kvalitet i byggandet baserades främst på en hög tilltro till byggherrens och byggbranschens egna möjligheter, medan framväxten av ett fristående kontrollsystem uppfattades som mera utopisk. I propositionen framhölls att förändringar i riktning mot mindre byggnadsnämndskontroll behövs för att privata organ i större utsträckning ska kunna användas för kontrollen, och bedömningen gjordes att det formellt mycket väl



skulle kunna konstrueras ett byggkontrollsystem med stora möjligheter att lita till privata organ (s. 51).

Men reellt bedömdes möjligheterna således inte vara helt realistiska, vilket den fortsatta utvecklingen bekräftade. Utvecklingen innebar heller inte en påtagligt förbättrad egenkontroll. Tilltron till branschens och byggherrarnas förmåga att åstadkomma en bättre kontroll och kvalitet kvarstod och underströks även vid en tidig utvärdering av det nya systemet, som grundades på en rapport från Boverket (1997:9) och framfördes i propositionen Vissa byggfrågor m.m. (prop. 1998/99:62). Men bara några år senare gav den av regeringen tillsatta Byggekommisionen en mer nedslående bild av byggbranschens och byggherrens utveckling och möjligheter.

Kommisionen fann att utvecklingen på bygg- och fastighetsmarknaden hade gynnat framväxten av stora entreprenadföretag, och att både privata, allmännyttiga och statliga byggherrar hade tappat i beställarkompetens. Byggsektorn, som tidigare präglats av kunniga beställare vilka i egen regi eller med hjälp av skickliga byggmästare och hantverkare byggde för egen långsiktig förvaltning, dominerades nu av ett fåtal rikstäckande byggbolag, som både planerar och producerar byggnadsverk som ofta ska förvaltas av andra (SOU 2002:115 s. 87).

Vid sidan av de fåtal stora byggherrarna omnämndes också den större gruppen mindre byggherrar, såsom bostadsrättsföreningar, småhusägare eller andra fastighetsägare med begränsade kunskaper om byggteknik, entreprenadjuridik och ekonomi, och därmed helt andra förutsättningar att leva upp till det system för kontroll och tillsyn som infördes 1995.

### Erfarenheter och synpunkter

Byggherrens fundamentala roll enligt lagstiftningen är omdiskuterad och har ifrågasatts utifrån olika byggherrars skilda intressen och förmågor att uppfylla samhällets krav. Men även byggherrens funktion i projektet och identitet i organisationen eller på byggplatsen har ansetts oklara och har blivit föremål för diskussion.

Det har föreslagits att byggherren ska ha en tydligt definierad funktion och alltid vara eller företrädas av en bestämd person, som också är tydlig och synlig på byggplatsen. Det har även föreslagits att denna person inte alltid måste hämtas från den formelle byggherren, utan bör vara någon som genom utbildning eller erfarenhet

är bäst lämpad i funktionen som byggherre, eller som i realiteten styr både kontroll och kvalitet.

Problem avseende förmågan att ta ansvar för samhällskraven har uppmärksammats främst i fråga om byggherrar med liten erfarenhet, som har svårt att bära ansvaret och inte alltid har råd med en egen kvalitetsansvarig vid sidan av entreprenören. Både lättnader i regelverket och stöd från byggnadsnämnden vid tillämpningen har efterlysts. Problem med intresset att tillgodose kraven har tillskrivits byggherrar som inte bygger för egen förvaltning. Slutligen har kompetenta och ambitiösa byggherrar ansett sig inte möta tillräcklig förståelse och smidighet från byggnadsnämnderna, och därför föreslagit att begreppet kvalificerad byggherre ska införas och definieras i lagstiftningen, och ge underlag för ett förenklat tillsynsförfarande.

De mindre byggherrarnas problem uppmärksammades och diskuterades tidigt. Kritiska synpunkter framfördes redan av remissinstanserna, och bemöttes i propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m., i vilken framhölls att det nya systemet skiljde sig mindre från det tidigare i små ärenden än i stora. Bygglov och bygganmälan kunde göras samtidigt och på samma handlingar, och byggsamråd hållas i anslutning till bygglovsprövningen. Oerfarna byggherrar ansågs ha särskilt mycket att vinna på kvalificerad konsult hjälp (prop. 1993/94:178 s. 85).

I den utvärdering av det nya systemet som gjordes av Boverket efter ett par år<sup>3</sup>, konstaterade dock verket att vid tillbyggnader och andra ändringar av småhus uppfylls sällan någon av grundförutsättningarna för att systemet ska fungera. Boverket anförde att byggherren ofta är en icke professionell engångsbyggare utan intresse av att finansiera sakkunnig hjälp, varken i form av projektör eller kvalitetsansvarig. Vidare anfördes att det är vanligt att byggherren saknar kontrollplan då han kommer till byggsamrådet (vilket inte heller är ett krav), och att många handläggare framfört att det nya kontrollsystemet blivit en administrativ belastning både för byggnadsnämnderna och för denna grupp av byggherrar, utan att några extra kvaliteter egentligen tillförts.

## Överväganden och förslag

### *Tydligare ansvar och bättre kontroll*

Byggherren ska även fortsättningsvis ha huvudansvaret för att byggnadsverk uppfyller samhällets kvalitetskrav. Det föreslås således ingen inskränkning av att byggherren ska ha det fulla ansvaret för kvalitet och kontroll, och ingen förändring av att egenkontrollen ska vara grunden i kontrollsystemet. Ingen annan aktör har samma juridiska och ekonomiska förutsättningar som byggherren, och ingen annan har heller praktiska förutsättningar att ta över hela ansvaret för kontrollen.

En helt oberoende kontroll utförd av en tredje part i relation till byggherren och byggnadsnämnden är ett tilltalande alternativ till egenkontrollen, som lagstiftningen inte ska lägga hinder i vägen för, men heller inte kan räkna med som en realitet. Den bedöms ännu endast kunna bli ett komplement till egenkontrollen, en ytterligare möjlighet till förstärkning vid sidan av fristående sakkunniga. Större krav på egenkontrollen och fler och bättre förstärkningsmöjligheter är väsentliga förutsättningar för att den ska vara trovärdig som grund. Det innebär att även behovet av en särskild kvalitetsansvarig för övervakning och samordning av kontrollerna kommer att kvarstå. Kommitténs överväganden i denna del utvecklas i avsnitt 10.5.2.

Det bör förtydligas att kraven och ansvaret gäller inte bara utförandet utan även projekteringen, något som redan är föreskrivet i BVF. Förtydligandet i 9 kap. 1 § PBL avser att framhålla betydelsen av tidiga skeden och lägga grunden för tidig både kontroll och tillsyn. Det bör även framhållas att byggherrefunktionen först och främst är en ledningsfunktion och att byggherrens ansvar innebär ett övergripande ledningsansvar. Att en duglig ledning finns och utövas är nog så viktig förutsättning för resultatet som att en tillräcklig kontroll sker.

### *Bedömning av olika byggherrar och olika typer av projekt*

Redan i dag gäller att byggnadsnämndens tillsyn och krav på kontroll ska anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet, dvs. utgå från byggprojektets komplexitet och byggherrens kompetens och kapacitet. Kravet på kontroll bör struktureras och bedömas

utifrån tre parametrar, nämligen projektets allmänna komplexitet, ärendets särskilda problematik, respektive byggherrens kompetens och kapacitet.

En kvalitetsansvarig ska enligt dagens bestämmelser finnas i alla ärenden, och antingen ha riksbehörighet eller kunna godtas av nämnden i det enskilda ärendet, oavsett ärendets typ. Dessa bestämmelser bör nyanseras så att behovet av kvalitetsansvarig styrs av ärendets allmänna komplexitet. Sålunda föreslås att byggherren i tekniskt okomplicerade ärenden ska få ansvara för kontrollen av utförandet själv, i något mer tekniskt krävande ärenden ska kunna göra det med stöd av en lämplig person som kan godtas av byggnadsnämnden, och endast i ärenden av betydande teknisk komplexitet måste ha tillgång till en kvalitetsansvarig med riksbehörighet. Som riktlinjer föreslås att nybyggnad av en- och tvåbostadshus och därmed jämförliga eller mer komplexa projekt alltid ska betraktas som tekniskt komplicerade, medan tillbyggnader till en- och tvåbostadshus och därmed jämförliga åtgärder ska anses ha viss komplexitet, och enklare ändringar, komplementbyggnader och mindre anläggningar kan anses helt okomplicerade. Gränserna är att betrakta som riktlinjer och måste vid tillämpningen dras utifrån byggnadsnämndens bedömning av vilka svårigheter och risker som är förknippade med det aktuella projektet.

Behovet av kontroll och tillsyn bör styras av ärendets särskilda problematik och byggherrens kompetens och kapacitet, dvs. av både projektets och byggherrens speciella förutsättningar att uppfylla samhällskraven. Det innebär att projektets storlek och allmänna problematik inte i sig ska ge anledning till särskild kontroll eller tillsyn i ärendet, utan egenkontrollen ska anses tillräcklig om det inte finns särskilda problem i projektet och brister i byggherrens förutsättningar att komma till rätta med problemen och uppfylla kraven på god såväl kvalitet som kontroll.

Det har föreslagits och övervägts att anpassa inte bara tillämpningen utan även utformningen av bestämmelserna efter olika byggherrars skilda förutsättningar i fråga om kompetens och kapacitet. En tänkbar modell vore att utgå ifrån enkla bestämmelser för byggherrar med mindre erfarenhet och enkla projekt, och göra tillägg i bestämmelser för professionella byggherrar med större projekt, samt medge vissa undantag för särskilt kvalificerade byggherrar med väl utvecklad kvalitetssäkring. Utgångspunkten måste dock vara att samhällets bestämmelser ska gälla lika för alla, och kunna anpassas till alla kategorier av byggherrar och byggprojekt.

*Byggherrar som inte har byggandet som yrke eller näring*

Det nuvarande systemet är uttryckligen avsett och utformat för att gynna byggherrar med ett utvecklat system för egenkontroll och kvalitetssäkring, vilket inte kan förväntas av byggherrar som inte har byggandet som yrke eller näring. För deras del skulle systemet behöva vara både enklare och ge mer stöd, vilket är vad kommitténs ändringsförslag går ut på.

Byggherrar som beställer en mer eller mindre färdig produkt, t.ex. ett småhus eller en tillbyggnad, är både konsumenter med rättigheter enligt konsumentköplagen och producenter med skyldigheter enligt PBL. I den förra rollen finns således ett lagstöd för byggherrens egenintressen, i den senare rollen behövs ett stöd för byggherrens ansvar också för samhällskraven. Det stödet ska vid uppförande av ett nytt bostadshus förbättras genom att en riksbehörig kvalitetsansvarig med självständig ställning alltid krävs. Kraven på kvalitetsansvarig utvecklas i nästa avsnitt. I övrigt innebär de ändringar som föreslås främst förenklingar.

De viktigaste förenklingarna motsvarar de rutiner som rekommenderas för enkla ärenden redan i förarbetena till det nuvarande systemet. Detta förutsätts där kunna tillämpas utan åtskillnad mellan bygglov och bygganmälan och tillåta en samlad bedömning av alla aktuella frågor vid ett samråd i anslutning till bygglovsprövningen. Detta förenklade förfarande föreslås nu bli regel och inte undantag, och kan således på goda grunder antas passa väl för de byggherrar som är mindre erfarna. Dessa föreslås därtill få lättnader även i fråga om kravet på kvalitetsansvarig i enkla ärenden och genom utökade undantag från bygglovsplikten i småhusärenden. Det föreslagna systemet utgår i hög grad ifrån den stora majoriteten byggherrar med liten erfarenhet och enkla ärenden.

*Byggherrar med byggandet som yrke eller näring*

Byggherrar som har byggandet som yrke eller näring har även förutsättningar att utveckla egna system för egenkontroll och kvalitetssäkring, och kan dra fördelar av det rådande systemet genom att bygglovsprövningen är begränsad och byggsamrådet och beslutet om kontrollplan kan innebära främst bekräftelser av byggherrens kompetens och kapacitet. Men systemet har inte varit starkt nog att driva fram utvecklade kvalitetssystem och fungerande kontroll-

system i avsedd och önskad omfattning. Kraven på kontroll har varit för låga eller otydliga, och tillsynen har varit för dålig. Byggherrarnas eget intresse av att ta ansvar för samhällskraven har uppenbarligen också varit skiftande.

För de stora och erfarna byggherrarna, som utgör en mindre och mer homogen grupp än de övriga byggherrarna, bör systemet vara smidigt och öppet för att erbjuda olika alternativ för dem som har höga ambitioner och goda förutsättningar att fylla samhällskraven, och vara effektivt mot dem som inte har det i lika hög utsträckning. Systemet måste även kunna tillämpas flexibelt för att passa alla dem med olika grader av vilja och förmåga.

De systemändringar som föreslås är främst inriktade på ökad effektivitet genom tydligare krav på kontroll, starkare ställning för den kvalitetsansvarige, och en förbättrad tillsyn. Ändringarna kommer att beröra alla byggherrar, men betyda mest för dem som inte tar sitt fulla ansvar av egen kraft och eget intresse. Lagstiftningen kan och bör ge tydligare signaler om att det är nödvändigt att skaffa sig den kompetens och det intresse som behövs för att uppfylla samhällets krav. Det handlar således inte om att frånta byggherren ansvaret, utan att denne inte ska kunna undandra sig ansvaret.

För byggherrar som tar sitt ansvar självmant, ska systemet lämna vägen så fri som möjligt. För dem bedöms ändringarna inte betyda mycket eller kunna vara till viss fördel, genom att bygglov kan innebära klartecken att bygga och inte måste efterlämna några frågor till en bygganmälan. Men ingenting hindrar att bygglov söks och ges tidigt och på i princip samma underlag som i dag, och med villkor att anmälan ska göras och förutsättningarna att uppfylla de tekniska egenskapskraven redovisas innan arbetena påbörjas. Det enda som skulle kunna hindra detta vore att byggnadsnämnden vid samrådet efter bygglovsansökan finner det omöjligt eller osannolikt att väsentliga samhällskrav kan uppfyllas. Då finns hinder för bygglov, men även god och tidig information om vad som felar eller fodras för få bygglov. Ännu tidigare information kan ges om byggherren själv är osäker om något krav och begär ett förhandsbesked. Detta utvecklas närmare i avsnitt 10.9.

På så sätt är systemet ägnat att vara mera flexibelt än i dag. Byggherren kan själv välja vid vilken tidpunkt och i vilken utsträckning han ska redovisa de tekniska egenskapskraven. Förhandsbesked kan begäras mycket tidigt på ett mycket begränsat underlag. Bygglov kan sökas tidigt på ett delvis redovisat underlag,

eller senare på ett mer komplett underlag. Den enda absoluta gränsen är att arbetena inte får påbörjas innan en tillräcklig redovisning och bedömning skett.

Byggnadsnämnden bestämmer vilket beslutsunderlag som krävs och kan begära in de handlingar som behövs för beslut om bygglov. Men alla frågor måste således inte ha klarats ut och alla handlingar behöver inte vara inlämnade före beslutet. Handlingarna behöver heller inte vara särskilt omfattande och utförliga. Det bör vara en väsentlig och speciell uppgift för den kvalitetsansvarige att se till att byggnadsnämnden får ett adekvat beslutsunderlag för att kunna bedöma förutsättningarna för att de tekniska egenskapskraven blir uppfyllda.

#### *Byggherrar som kvalificerar sig i särskild ordning*

Målsättningen bör vara att fler byggherrar tillämpar kvalitetssäkringssystem som ger rimliga och trovärdiga garantier för att samhällskraven blir uppfyllda, och därigenom möjliggör en förenklad tillsyn från byggnadsnämndernas sida. Sådana system kan utformas och utvecklas på flera sätt. De kan omfatta hela eller delar av byggprojektet, byggprocessen och regelverket, och utvecklas av enskilda byggherrar, byggbranschens organisationer eller företag och organisationer inom kontrollbranschen, och ske i samverkan med tillsynsmyndigheter och officiella ackrediterings- och certifieringsorgan. Lagstiftningen bör så långt möjligt verka för en sådan utveckling genom att dels ställa tydliga och fasta krav på byggherrarnas resultat, för att skapa behov av kvalitetssäkring, dels också ställa krav på byggnadsnämnderna att vara tillmötesgående mot dem som skaffar sig sådana system och förmår leva upp till kraven.

Det är emellertid inte ändamålsenligt att i lagen bestämma vilka tillsynsmoment som byggnadsnämnden kan eller ska avstå ifrån med utgångspunkt från att byggherren har ett visst kvalitetssäkringssystem. Detta bör vara något för byggnadsnämnderna att bedöma från fall till fall. Byggnadsnämnden kan i dag avstå helt från byggsamråd och beslut om kontrollplan, och nämnden föreslås kunna avstå från motsvarande även i fortsättningen och även från det föreslagna slutsamrådet om antingen projektet är mycket enkelt eller byggherren mycket kvalificerad.

Byggnadsnämnderna har således ett stort utrymme för att göra egna bedömningar, vilket kan medföra att en och samma byggherre

kan bedömas något olika i olika kommuner. Det bör emellertid vara upp till byggherren att ge byggnadsnämnden ett underlag för att bedöma kvalifikationerna genom att visa dem genom goda resultat i praktiken eller på ett papper från ett officiellt certifierings- eller ackrediteringsorgan. För att samma krav ska gälla och bemötandet bli lika i alla kommuner fördras att kravnivån läggs fast officiellt och byggherren ges möjlighet att formellt meritera sig som kvalificerad byggherre med riksbehörighet. Det förutsätter införandet av ett godkänt system för certifiering av byggherrar eller ackreditering av byggkontroll, som är väl definierat och specificerat i fråga om kraven på såväl byggnadsverk och byggkontroll som certifiering och ackreditering.

Systemet för kvalitetssäkring måste avse att byggherrens kontroll är tillförlitlig inte bara i teknisk mening utan även i fråga om de bedömningar av utrymmet för tolkning och tillämpning av egenskapskraven som läggs till grund för kontrollen. Denna ska ju avse att en tänkt lösning håller sig inom gränserna för det tolkningsutrymme som föreskrifterna medger, eftersom olika meningar ibland kan råda. Anspråken på att särskilt kvalificerade byggherrar ska ges ett särskilt förtroende och formella lättnader måste ses mot bakgrunden av byggherrens intresse av att själv råda över tolkningsutrymmet avseende egenskapskraven.

För att vara trovärdig som kvalificerad byggherre måste denne emellertid ha tillgång till egna sakkunniga, vilkas självständiga bedömningar kan respekteras av både byggherren och byggnadsnämnden. Det förutsätter att utrymmet för skilda bedömningar begränsas genom att föreskrifterna görs tydligare, och framför allt att trovärdigheten och likvärdigheten av kompetensen hos både fristående och andra sakkunniga förstärks genom krav på certifiering. Att byggherren har tillgång till certifierad sakkunnig personal för kontrollen avseende de väsentliga egenskapskraven är den kanske viktigaste förutsättningen för att kunna aspirera på rollen som kvalificerad byggherre. Krav på att endast certifierade sakkunniga får anlitas kan emellertid inte ställas på alla byggherrar, och bör därmed inte ställas i lagen. Det måste komma från byggherrarna själva.

Slutsatsen är således att byggherren även fortsättningsvis ska ha ansvaret för kontrollen. Stödet som han ska ha kan dock varieras beroende av erfarenhet, tillgång till kompetens och projektets storlek.



### 10.5.2 Den kvalitetsansvariges roll

#### Kommitténs bedömning och förslag

Den kvalitetsansvarige har en potentiellt viktig funktion, men en osäker ställning och alltför begränsade uppgifter, och föreslås därför att

- ges ett tydligare samhälleligt uppdrag, utökade uppgifter och en mer oberoende ställning,
- bidra till underlaget och tillse förutsättningarna för bygglov och slutbevis,
- företrädesvis vara certifierad och fristående från ansvar för projektering och produktion,
- i mindre komplicerade ärenden kunna godtas utan riksbehörighet,
- i okomplicerade ärenden kunna undvaras helt,
- behålla benämningen kvalitetsansvarig.

#### Gällande bestämmelser

För alla byggnadsåtgärder som kräver bygganmälan och för rivningar eller andra åtgärder som kräver rivningsplan ska en kvalitetsansvarig utses av byggherren. Från detta krav finns inga undantag. Det innebär att en kvalitetsansvarig krävs för en rad både stora och små, komplicerade eller enkla åtgärder, allt ifrån nybyggnad, tillbyggnad eller väsentlig inre ändring av byggnad till uppförande av plank och murar eller anläggande av parkeringsplatser. Dessutom krävs en kvalitetsansvarig för alla rivningar och sådana utrivningar vid ombyggnader som innehåller farligt avfall. Undantag från kravet på bygganmälan och därmed kravet på kvalitetsansvarig gäller i princip enbart för uppförande av s.k. friggebodar, ekonomibyggnader för jordbruket och andra åtgärder som är generellt undantagna från bygglovsplikten, samt för vissa åtgärder där stat eller landsting är fastighetsägare. Varken anmälningsplikten eller kravet på kvalitetsansvarig kan påverkas av kommunerna genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser.

För skilda delar av ett projekt kan olika kvalitetsansvariga utses. En av dem ska samordna deras uppgifter. Den kvalitetsansvarige ska se till att beslutade kontrollplaner och rivningsplaner följs och nödvändiga kontroller utförs för att byggnaden eller anläggningen

ska kunna antas komma att uppfylla samhällskraven. Den kvalitetsansvarige ska vara närvarande vid byggsamråd, besiktningar, kontroller och rivningar.

Till kvalitetsansvarig får utses endast den som är certifierad som riksbehörig eller godkänd av byggnadsnämnden för visst arbete. Det sistnämnda gäller utan inskränkningar och minimikrav på kompetens. För att få riksbehörighet ställs utförliga kompetenskrav, medan nämnden i det enskilda fallet kan göra en mera fri prövning, grundad på personkännedom och på kunskap om kontrollbehovet i det enskilda projektet<sup>4</sup>. Något krav på att en inte riksbehörig kvalitetsansvarig ska ha en motsvarande kompetens finns inte.

Om byggnadsnämnden finner att den kvalitetsansvarige har åsidosatt sina skyldigheter, får nämnden besluta att en annan kvalitetsansvarig ska utses. I de fall den kvalitetsansvarige har riksbehörighet ska byggnadsnämnden anmäla sitt beslut till det organ som meddelat riksbehörigheten, som då kan återkallas. Byggnadsnämnden kan inte avstänga en misskötsam kvalitetsansvarig från verksamhet inom kommunen. Kraven på kvalitetsansvarig regleras i 9 kap. 13–15 §§.

### Bakgrund och syfte

Begreppet och funktionen kvalitetsansvarig infördes i och med ändringen av kontrollsystemet 1995, då begreppet och kravet på ansvarig arbetsledare avskaffades i lagstiftningen. En ansvarig arbetsledare skulle finnas för alla arbeten som kräver lov, men för mindre arbeten kunde nämnden bestämma att avstå från kravet. Den ansvarige arbetsledarens uppgift var att leda och ha fortlöpande tillsyn över arbetena så att de utförs på föreskrivet sätt<sup>5</sup>. Motivet för ändringen var att den ansvarige arbetsledaren felaktigt uppfattades som byggnadsnämndens förlängda arm (prop. 1993/94:178 s. 79), dvs. kunde anses ha någon form av samhälleligt uppdrag och ansvar. Så skulle uppgiften alltså inte uppfattas, trots att den då även omfattade tillsyn av sådana föreskrifter som byggnadsnämnden kunde meddela i bygglovet.

Den kvalitetsansvarige skulle ha en tydligare egen roll och mer avgränsade uppgifter, som enligt PBL varken skulle innefatta något ledningsansvar eller annat ansvar för projektet eller något tillsynsansvar å byggnadsnämndens vägnar för samhällets krav. Det ingår

inte i den kvalitetsansvariges uppgifter att se till att givet bygglov följs och att eventuella avvikelser rapporteras till nämnden. Den kvalitetsansvarige skulle enbart se till att de tekniska egenskapskraven kontrolleras så att de kan antas bli uppfyllda.

Den kvalitetsansvarige avsågs inte – benämningen till trots – ta över någonting av byggherrens ansvar för vare sig kontroll eller kvalitet. Avsikten var i stället att öka byggherrens kompetens för egenkontroll och därigenom minska behovet av en detaljerad myndighetskontroll. I uppgiften ingick att se till att byggherrens kontroll även omfattade de anlidade entreprenörernas arbeten eller att även dessa utförde en tillfredsställande egenkontroll. Enligt förarbetena borde den kvalitetsansvarige därför företrädesvis utses inom byggherrens organisation eller anlitas på konsultbasis. Det finns inget formellt hinder för byggherren att utse någon hos entreprenören som kvalitetsansvarig, men detta ansågs inte vara en normalt önskvärd ordning.

Den kvalitetsansvarige har inga befogenheter gentemot byggherren. Rättar sig inte byggherren efter den kvalitetsansvariges berättigade anvisningar eller driver arbetena i strid mot kontrollplanen eller gällande föreskrifter, måste den kvalitetsansvarige, för att kunna behålla sitt förtroende i egenskap av kvalitetsansvarig, lämna sitt uppdrag (prop. 1993/94:178 s. 81).

I annat fall kan byggnadsnämnden besluta att byggherren ska utse en annan person som kvalitetsansvarig.

### Erfarenheter och synpunkter

Den kvalitetsansvarige (KA) har den mest omdiskuterade rollen i det nuvarande systemet. Problem och synpunkter har framförts gällande den kvalitetsansvariges funktion och berättigande i systemet, uppgifter och ansvar i processen, ställning och befogenheter i organisationen samt nödvändiga kompetens och formella behörighet. Vidare har benämningen ifrågasatts. Även frågan om en kvalitetsansvarig ska behövas i alla ärenden har diskuterats. En annan återkommande fråga har varit om funktionen bör kompletteras eller ersättas med andra nyckelpersoner eller ska vara den ende i processen med ett i lagen givet uppdrag och formellt kompetens- och behörighetskrav.

*Den kvalitetsansvariges funktion och berättigande* i systemet har ifrågasatts. Byggherren sägs ha tillgång till fullt kompetenta pro-

jektörer, konstruktörer och andra konsulter på marknaden. Det behövs ingen förmedlande länk mellan byggherrens tydliga ansvar för kontroll och kvalitet och de anlitate konsulternas uppdrag att leverera just detta. Den samordnande rollen läggs lämpligen på en ansvarig projekt- eller projekteringsledare, som dock inte behöver utses eller ges några uppgifter eller underställas några krav från samhällets sida. Byggnadsnämndens uppgifter bör utföras av byggnadsinspektörer och byggherrens ärenden av dennes egna medarbetare. Mellanhänder kan enbart leda till att ansvarsförhållandena kompliceras och fördunklas, såsom åstadkommits genom kravet på en kvalitetsansvarig. Behovet av en kvalitetsansvarig har av många ifrågasatts i enkla ärenden.

*Den kvalitetsansvariges uppgifter* anses vara både otillräckliga, otydliga och orealistiska. En kvalitetsansvarig ska se till att beslutad kontrollplan följs och nödvändiga kontroller utförs, men borde först och främst ha i uppgift att se till att kontrollplanen upprättas och sist och slutligen att den även avslutas och avrapporteras till byggnadsnämnden. Det skulle göra funktionen mera meningsfull och systemet mera effektivt. Den kvalitetsansvariges närvaroplikt vid kontrollerna anses vara orealistisk och i viss mån onödig eller opraktisk. Den kvalitetsansvariges huvuduppgift måste vara att se till att det finns ett fungerande och pålitligt kontrollsystem, inte att själv följa upp det i varje steg.

*Den kvalitetsansvariges ansvar* blir otydligt dels därför att uppgifterna är otydliga och otillräckliga, dels därför att ansvaret inte kan brytas ut ur byggherrens ansvar och inte bygger på några egna befogenheter, dels därför att byggnadsnämnden ändå i viss mån och vissa situationer kan utkräva ett ansvar.

*Den kvalitetsansvariges ställning* anses besvärlig, med inbyggda och oförenliga lojalitetskrav i vissa fall till både byggherren, byggnadsnämnden och byggentreprenören, men utan tydliga egna möjligheter att agera gentemot någon. Att krav på kompetens och behörighet inte ställs i alla situationer undergräver ytterligare auktoriteten. En kvalitetsansvarig anses behöva ha en oberoende ställning, fristående från både byggherrens och byggentreprenörens egenintressen.

*Den kvalitetsansvariges kompetens och behörighet* anses vara alltför vagt reglerade och möjligheterna till undantag för stora. Både kompetenskraven för riksbehörighet och behörighetskraven för att kunna utses anses för lågt ställda i regelverket och för enkla att kringgå av kommunerna. Det anses fel att byggnadsnämnderna inte

i första hand måste kräva en riksbehörig, utan även när sådan finns kan godta någon annan utifrån egna bedömningar, utan krav på att denne ska ha en motsvarande kompetens. Det anses också fel att en kvalitetsansvarig alltid måste utses, men inte alltid måste ha den kompetens som gör rollen befogad utan kan personifieras av byggherren själv.

Behovet av kompetens och krav på behörighet har framhållits för många andra aktörer i nyckelställning, både som alternativ eller komplement till en kvalitetsansvarig och som generell metod att lyfta kunskapsnivån i byggbranschen. Aktörer som nämnts är byggherren själv, projekteringsledaren, byggledaren, VVS-installatören och främst bland alla den ansvarige arbetsledaren. Denne anses till skillnad mot den kvalitetsansvarige ha en naturlig ställning och tydliga befogenheter i projektorganisationen, och därmed bättre förutsättningar att tillse samhällets krav.

*Benämningen på den funktion som idag kallas kvalitetsansvarig är en symbolfråga som tilldrar sig många synpunkter. Den nuvarande benämningen anses vara felaktig i förhållande till uppgifterna och ansvaret samt vilseledande och viktig att ändra. Många alternativa och kreativa benämningar har också föreslagits, men konsekvenserna och nyttan av en ändring har även ifrågasatts.*

Några förslag:

- Kontrollansvarig, kommunikationsansvarig
- Samhällskravsansvarig eller samhällskravsbevakare,
- Ansvarig konsult eller kontrollant,
- Ansvarig projekteringsledare eller byggledare,
- Ansvarig arbetsledare,
- Kvalitetssäkrare, kvalitetsövervakare, kontrollsamordnare, byggrevisor.

## Överväganden och förslag

### *Utgångspunkter*

Byggherren ska ha stor frihet att utforma sin projekt- och byggorganisation, välja sina egna medarbetare och utveckla ett eget kvalitetssäkringssystem eller utnyttja ett oberoende kontrollorgan. Samhället ska bara kräva att en funktionär hos byggherren har uppdraget och kompetensen att tillse att denne tillgodoser samhällets intressen. Uppdraget kräver självständighet. Detta ska tillgodoses

genom att kompetensen och behörigheten för uppdraget ska förutsätta förmåga att bedöma och beakta uppdragets förenlighet med andra uppdrag i projektet och positioner i organisationen.

Det har från flera håll och i olika sammanhang framhållits att kompetensen inom byggbranschen ligger på en alltför låg nivå, och att detta direkt avspeglar sig i det byggda resultatet. Det har på denna grund begärts att krav på formell kompetens och behörighet ska ställas på en rad viktiga aktörer i ett byggprojekt, alltifrån byggherren själv till dennes anställda eller anlitade medarbetare i nyckelpositioner. Sådana bestämmelser finns i en rad andra länder, och har tidigare tillämpats i Sverige i fråga om ansvarig arbetsledare.

Den principiella skillnaden mellan en ansvarig arbetsledare och en kvalitetsansvarig är att den förra funktionen normalt behövs och ingår i varje projektorganisation, medan den senare är ett tillägg som samhället initierat och givit särskilda uppgifter. Det innebär bl.a. att den kvalitetsansvarige generellt sett kan ha en självständig roll i projektet, medan en ansvarig arbetsledare alltid representerar byggherren eller byggentreprenören. Likadant är det med övriga funktioner och funktionärer i projektet för vilka samhället skulle kunna ställa upp formella kompetens- och behörighetskrav.

I valet mellan att ange vilka funktioner som ska finnas och personer som får finnas i ett byggprojekt, och att överlåta åt byggherren att på eget ansvar forma sin organisation och ställa krav på sina medarbetare, med tillägg enbart av en person med speciell funktion och kompetens för att bevaka samhällets intressen, förordas den senare inriktningen. Kommittén har gjort bedömningen att inriktningen bör vara att en kvalitetsansvarig med främst övervakande uppgifter och kompetens, är mest förenlig med byggherrens ansvar och i viss mån också ett komplement till byggnadsnämndens tillsynsansvar, och innebär att samhället tar på sig ett mer begränsat men kanske väl så effektivt utbildningsansvar.

### *Behov*

Så länge samhället lägger ett betydande ansvar på byggherren, men inte utesluter någon från att ta på sig detta ansvar och utöva denna roll, finns från samhällets sida ett uppenbart behov av att byggherren har medarbetare med en tillräcklig kompetens. Behovet kan mötas antingen genom att krav på viss yrkes- och regelkunskap ställs på ett urval befattningshavare i byggherrens organisation,

eller genom att någon eller några utses att speciellt bevaka samhällets krav.

Den ena möjligheten utesluter inte den andra, men den för byggherren minst ingripande, för samhället mest ändamålsenliga och för ansvarsfördelningen minst omvälvande vägen är, att byggherrens organisation och val av medarbetare i huvudsak får förbli byggherrens ensak, medan samhället endast tillförsäkrar sig att någon eller några särskilt ska bevaka samhällets krav. Vederbörande benämns i dag och föreslås att även i fortsättningen benämnas kvalitetsansvarig (KA), av skäl som redovisas längre fram.

### *Funktion*

Det är byggherrens ansvar att se till att samhällskraven tillgodoses och att kontroller görs i tillräcklig omfattning. Den kvalitetsansvarige ska se till att nödvändiga kontroller utförs. Skillnaden ser ut som en lek med ord, men innebörden är att byggherren har ansvaret och den kvalitetsansvarige är redskapet för att fylla samhällskraven. Den kvalitetsansvarige har således den dubbla funktionen att vara redskap för både samhällets och byggherrens intressen, som förutsätts sammanfalla genom att byggherren kan utkrävas på ansvar om han inte tillgodoser samhällskraven.

Inga förändringar föreslås i dessa avseenden. En kvalitetsansvarig ska ha en viktig funktion för både byggherren och samhället, och vara den ende i byggherrens organisation som har ett reglerat samhällsligt uppdrag. Även byggherren har reglerade skyldigheter å samhällets vägnar, men är sin egen uppdragsgivare och ska normalt också vara den kvalitetsansvariges uppdragsgivare. Det ger den kvalitetsansvarige en problematisk dubbel roll, som i grunden är oundviklig. Den rollen behöver klargöras, framför allt i fråga om relationen till byggnadsnämnden.

Av förarbetena till nu gällande bestämmelser framgår att den kvalitetsansvarige inte tänktes fungera som byggnadsnämndens förlängda arm. Syftet var i stället att minska behovet av en detaljerad myndighetskontroll, dvs. att minska behovet av tillsyn från byggnadsnämndens sida. Men en kvalitetsansvarig skulle kunna komma till bättre nytta än så. En kvalitetsansvarig är utomordentligt välplacerad och har goda andra förutsättningar att fungera som nämndens observatör och rapportör hos byggherren. En sådan funktion skulle förstärka den kvalitetsansvariges roll, avlasta och

effektivisera byggnadsnämndens tillsyn, och vara fullt förenlig med uppdraget för byggherren. Rollen skulle bli jämförlig med ett vanligt revisorsuppdrag.

Genom att via den kvalitetsansvarige ha en indirekt insyn i ett projekt skulle byggnadsnämnden få ett ytterligare minskat behov av egen direkt tillsyn. En tidig information om uppkommande problem skulle även kunna minska behovet av ingripanden, eftersom byggherrens motiv för egna och förebyggande åtgärder skulle kunna bli desto större.

I dag finns ingen skyldighet för någon att underrätta byggnadsnämnden i händelse något kontrollresultat framkommer eller problem uppstår som innebär att alla samhällskrav inte kan antas bli uppfyllda. Varken byggherren, den kvalitetsansvarige eller eventuella fristående sakkunniga är skyldiga att rapportera att begärda verifierationer inte kommer att kunna lämnas. Först om och när slutbevis begärs eller byggnadsnämnden utövar tillsyn, kan eventuella brister i förutsättningarna att utfärda slutbevis eventuellt upptäckas. Konsekvenserna kan då bli dryga för byggherren eller bestående för brukarna och miljön.

För att byggnadsnämndens tillsynsansvar ska kunna utövas så effektivt som möjligt måste relevant information kunna hämtas in och beaktas i tid och inte sparas till slutskedet. Nämnden måste antingen utföra egna återkommande inspektioner eller ha någon ansvarig rapportör på platsen, som omgående slår larm om problem uppstår som kan få konsekvenser för samhällets krav. Det senare är det enda möjliga och rimliga, och en lämplig uppgift för en kvalitetsansvarig. Denne bör ha som huvuduppgift att övervaka att hinder för slutbevis inte uppkommer, och vid indikationer på att hinder kan uppkomma meddela byggherren och vid problem underrätta byggnadsnämnden. Det ställer stora krav på den kvalitetsansvariges integritet, som måste ha starkt stöd i lagstiftningen.

En kvalitetsansvarig har inte och ska inte ha något mandat att ingripa mot andra aktörer. Det hade föregångaren, den ansvarige arbetsledaren, vilket gav denne en stark men också svår ställning i projektet, med ansvar för att både leda, kontrollera och korrigera utförandet av arbetena. En kvalitetsansvarig ska inte ersätta eller överordnas andra ansvariga och kompetenta funktionärer i byggherrens organisation. Han eller hon ska komplettera dem och enbart vara byggherrens informatör och rådgivare, men också byggnadsnämndens rapportör. Problemet med att fylla båda dessa funktioner ska varken underskattas eller överdrivas. Den kvalitets-



ansvariges rapportering kan ge nämnden underlag för att ingripa mot byggherren, och därmed skapa en motsättning och ett minskat förtroende mellan byggherren och den kvalitetsansvarige. Men den kvalitetsansvariges rapportering till byggnadsnämnden kan även ge byggherren information och incitament för att förebygga ingripanden från nämnden. En kvalitetsansvarig ska fungera som en förmedlande länk mellan byggherren och byggnadsnämnden, vara en garant för att båda har tillgång till god och lika information. För byggherrar som enbart ser en fara i att en kvalitetsansvarig har en sådan funktion kan denna vara desto viktigare för samhället.

I dag kan en kvalitetsansvarig vid bristande gehör från byggherren endast lämna sin post eller riskera att skiljas från sitt uppdrag av byggherren eller byggnadsnämnden. Det innebär att den som är tillsatt för att bevaka kontrollen av samhällskraven lämnar sitt uppdrag när problem uppstår och vederbörande kan behövas som bäst. Detta kan jämföras med att utkiken lämnar skeppet när stormen kommer. En ny måste mönstra på, men har begränsade möjligheter att få god inblick och utblick i ett framskridet och ostadigt läge. En rapporteringsskyldighet till byggnadsnämnden utesluter inte möjligheten att en kvalitetsansvarig måste avgå och kan innebära en ökad risk för konflikt med byggherren, men en mycket förutsebar risk, som båda parter har anledning att undvika och möjlighet att förebygga. Klara regler och tydliga uppgifter är de främsta förutsättningarna för att en kvalitetsansvarig ska kunna fullgöra sin funktion. Det har övervägts att en kvalitetsansvarig skulle kunna utses och avsättas enbart av byggnadsnämnden, men det vore att utgå ifrån och befästa att byggherren och den kvalitetsansvarige står för motstridiga intressen, vilket är en oriktig och ofruktbar utgångspunkt.

Den kvalitetsansvarige ska kunna ge byggnadsnämnden beslutsunderlag även i inledande och avslutande skeden, inför beslut om bygglov respektive slutbevis. En kvalitetsansvarig ska inledningsvis ta fram ett förslag till kontrollplan och annat underlag för byggnadsnämndens beslut om bygglov med avseende på de tekniska egenskapskraven, och avslutningsvis ta fram ett underlag för byggherrens begäran och byggnadsnämndens prövning av slutbevis. En kvalitetsansvarig förutsätts därför komma in tidigt i projektet och följa upp det ända till ibruktagandet. Lämplig person ska föreslås redan i bygglovsansökan och beslutas i bygglovet.

Den kvalitetsansvarige skulle även enligt förarbetena till nuvarande bestämmelser kopplas in tidigt i byggprojektet. Betydelsen av

att vara med redan på projekteringsstadiet framhölls i propositionen, liksom vikten av tidiga samråd och tidiga ingripanden från nämnden för att förebygga behovet av rättelser i efterhand (prop. 1993/94:178 s. 81). Det nuvarande systemet medger allt detta, men kräver och förutsätter det inte, utan karakteriseras tvärt om av att ingen kvalitetsansvarig krävs och ingen tillsyn sker förrän i anslutning till byggstarten.

Ambitionerna att få in en kvalitetsansvarig tidigt i projektet kan enligt förslaget förverkligas åtminstone på så sätt att en kvalitetsansvarig ska introduceras redan eller senast i bygglovsansökan, och vara på plats vid första samrådet. Därefter ska den kvalitetsansvarige övervaka projektet i den utsträckning som krävs för uppdraget att inför slutbevis avge utlåtande över vad kontrollerna givit eller i övrigt framkommit om projektets kvaliteter med avseende på samhällskraven.

### *Ställning*

Det är angeläget att en kvalitetsansvarig har en oberoende ställning. Däremot är det inte möjligt för byggnadsnämnden att pröva om denne har ett anställningsförhållande eller annan beroendeställning till någon annan än byggherren. Det är inte heller på den grunden möjligt att avvisa även en certifierad, riksbehörig kvalitetsansvarig. Det måste i stället ankomma på denne, och på certifieringsorganet, att styrka en förmåga till självständighet gentemot alla omgivande egenintressen.

Det är önskvärt att en kvalitetsansvarig har en stark ställning i organisationen, liknande en revisors, och inte har några andra uppgifter eller förpliktelser i projektet. Men i praktiken är detta inte alltid möjligt eller nödvändigt att hävda. Uppgifterna som kvalitetsansvarig skulle kunna förenas med något strategiskt uppdrag, exempelvis som byggherrens projekteringsledare. Det skulle bl.a. möjliggöra en mycket tidig medverkan i projektet. Det är också ofrånkomligt och i vissa fall praktiskt att den kvalitetsansvarige i mindre ärenden även har andra roller och uppgifter i projektet, t.ex. att vara byggledare eller arbetsledare.

I många fall innebär det att den kvalitetsansvarige hämtas från byggentreprenören. Eftersom entreprenörens egenkontroll är väsentlig för byggherrens egenkontroll har den kvalitetsansvarige möjlighet att spela en viktig roll i den positionen, särskilt som ve-

derbörande mestadels befinner sig på byggplatsen. Dock innebär detta att beställarens kontroll överläts åt utföraren, vilket inte kan accepteras annat än i mindre komplexa ärenden.

### *Uppgifter*

En kvalitetsansvarig ska ha tre huvuduppgifter, nämligen att ge underlag för att bygglov kan ges, se till att bygglovet följs, och ge underlag för att slutbevis kan meddelas. Det underlag för bygglov som avses är redovisning av möjligheterna att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Det kräver ett begränsat och överskådligt beslutsunderlag, som lämpligen tas fram av den kvalitetsansvarige ihop med ett förslag till kontrollplan, och jämte detta gås igenom vid det tidiga samrådet. Avsikten är att bygglovet inte ska försenas p.g.a. att byggnadsnämnden kräver nya eller ändrade handlingar, utan nämnden ska fatta beslut med utgångspunkt från det underlag byggherren tillsammans med den kvalitetsansvarige tar fram, vilket ställer stora krav på den senare.

Den kvalitetsansvarige ska därefter bevaka att bygglovet följs upp såväl när det gäller de fastställda ritningarna som de beslutade kontrollerna och eventuella föreskrifterna avseende de tekniska egenskapskraven, och vid eventuella avvikelser informera byggherren och vid behov även byggnadsnämnden. I dag har en kvalitetsansvarig endast i uppgift att se till att beslutade kontrollplaner följs och nödvändiga kontroller utförs. Om en kvalitetsansvarig utför dessa uppgifter – och kontrollerna ger förväntat resultat – ska byggnadsnämnden utfärda slutbevis. Man kan därför säga att den kvalitetsansvariges uppgift redan i dag är att se till att byggherren håller koll på att inga hinder för slutbevis uppkommer. Den uppgiften bör utökas till att å både byggherrens och byggnadsnämndens vägnar bevaka att nödvändiga kontroller utförs och även genomförs i enlighet med uppställda krav, och att annars slå larm. Vad det innebär och vilka insatser och vilken närvaro det kräver får bedömas från fall till fall, bestämmas och dokumenteras vid samrådet, samt fastställas i bygglovsbeslutet. Det är viktigt att den kvalitetsansvariges uppgifter i det enskilda fallet blir mycket tydligt klargjorda.

Den kvalitetsansvarige ska avslutningsvis sammanställa ett underlag för att byggherren ska kunna begära och byggnadsnämnden besluta om slutbevis. Underlaget ska innehålla ett utlåtande avse-

ende om bygglovets har följts och de tekniska egenskapskraven uppfyllts, grundat på hur kontrollerna utfallit och vad som i övrigt kan iakttas eller antas. Underlaget ska gås igenom och slutsatser dras vid ett slutsamråd, som ska klargöra alla eventuella ytterligare förutsättningar för att slutbevis ska kunna meddelas. Syftet är återigen att byggnadsnämndens beslut inte ska dra ut på tiden i avvaktan på ytterligare handlingar och redovisningar. Den kvalitetsansvarige ska sammanställa underlaget för byggnadsnämndens bedömning och beslut.

### *Utbildning och behörighet*

Funktionen kvalitetsansvarig har funnits i över tio år. Det borde efter så lång tid och inför utökade uppgifter inte finnas någon marknadsmässig eller annan anledning att kompromissa med kraven på certifiering och fristående ställning. Emellertid är tillgången till och förutsättningarna att utöva den specialistkompetens den kvalitetsansvarige skulle behöva ojämn över landet. Ett absolut krav på certifiering och oberoende har befarats leda till byggstopp i mindre kommuner och åtminstone övergångsproblem även i andra kommuner.

Mot detta kan invändas att det under de senaste tio åren genomförts en hel del byggprojekt även i mindre kommuner, med – som måste förmodas – biträde av en kvalitetsansvarig som godtagits i ärendet av byggnadsnämnden. I vissa fall har byggherren själv godtagits, men inte p.g.a. att professionella kvalitetsansvariga saknats, utan att därför att professionell kompetens inte ansetts nödvändig i enklare ärenden. Några hinder eller invändningar mot att de som professionellt fungerar som kvalitetsansvariga skaffar sig nödvändig utbildning och certifiering om lagen och byggnadsnämnderna så kräver, är svåra att finna. Marknaden sägs kunna leverera den kompetens samhället kräver.

De utvidgade uppgifter och den ökade självständighet som föreslås ställer emellertid nya och högre krav på den kvalitetsansvariges kompetens, vilket inte är lika motiverat och möjligt i alla ärenden. Om certifiering såsom föreslås förutsätter självständighet, och sålunda medför att man inte kan fortsätta en verksamhet hos en byggnadsentreprenör på orten, kan intresset av certifiering givetvis bli begränsat. Om certifiering å andra sidan aldrig är ett absolut krav, utan kan frångås i alla typer av ärenden, kan intresset likaså bli

begränsat, såsom det är i dag. Därför föreslås att certifiering inte ska vara ett generellt krav, men att kravet inte ska kunna frångås i alla typer av ärenden. Endast en certifierad kvalitetsansvarig ska kunna komma i fråga i ärenden som i teknisk komplexitet motsvarar eller överstiger nybyggnad av enbostadshus.

Det har föreslagits och övervägts att i enklare men inte helt okomplicerade ärenden återinföra kravet på en ansvarig arbetsledare med viss kompetens om både byggande och byggregler. Det har likaså från många håll begärts att det i regel ska finnas en ansvarig arbetsledare även vid sidan av en kvalitetsansvarig. Motiven för detta har varit att erfarenheterna av ansvariga arbetsledare har varit goda och att erfarenheterna som ansvarig arbetsledare har varit en god grund för rollen som kvalitetsansvarig. Inte minst i småhusärenden har en god kompetens i utförligheten ansetts vara minst lika viktig och kanske mer betydelsefull för resultatet än att en kontrollplan följs.

Ingenting hindrar att byggnadsnämnderna efterfrågar en kompetent ansvarig arbetsledare i rollen som kvalitetsansvarig när en certifierad sådan inte krävs. Starka skäl talar emellertid emot att samhället ställer formella kompetens- och behörighetskrav på olika befattningshavare i ett projekt och dikterar uppgiftsfördelningen och ansvarsförhållandet mellan dem, eller kräver olika slags befattningar i olika projekt.

En kvalitetsansvarig ska inte krävas alls vid enkla åtgärder, dvs. i relativt okomplicerade ärenden, exempelvis uppförande av plank eller ändring av byggnads yttre utseende i mindre känsliga områden.

### *Benämning*

Beteckningen kvalitetsansvarig har varit missvisande från början, och skäl kan anföras för att genom en ändrad beteckning markera att funktionen förändras och rollen förstärks. En viktig förutsättning är emellertid att den nya benämningen är mer klagörande och rättvisande. Någon sådant förslag har inte framkommit. Genom kommitténs förslag till förstärkningar av lagstiftningen kommer den kvalitetsansvariges att bl.a. få i uppgift att bevaka en speciell kvalitet, nämligen den kvalitet som anges i beslutet om bygglov. Därmed kan benämningen kvalitetsansvarig bättre spegla de faktiska uppgifterna.

Bestämmelserna som rör den kvalitetsansvarige föreslås samlade i 9 kap. 2 § PBL. I 12 § samlas de bestämmelser som avser byggherrens och byggnadsnämndens skyldigheter att agera om den kvalitetsansvariges åsidosätter sina skyldigheter.

### 10.5.3 Byggnadsnämndens roll

#### Kommitténs bedömning och förslag

Byggnadsnämnden har i dag ett renodlat tillsynsansvar, men inget tydligt tillsynsuppdrag. Tvärtom anges i förarbetena att byggnadsnämndens åtgärder kan få motsatt effekt, dvs. leda till ett minskat engagemang från byggherren.

Kommittén finner att byggnadsnämnderna måste ta ett ökat ansvar för tillsynen av samhällets krav på bebyggelsen. Tillsynen bör förstärkas i tidiga och avslutande skeden. Avgift ska kunna tas ut för den tillsyn byggnadsnämnden finner nödvändig. Byggnadsnämnden ska ansvara för

- hur ett byggnadsverk får placeras och utformas,
- under vilka villkor arbetena får påbörjas och genomföras, och
- under vilka förutsättningar ett byggnadsverk får tas i bruk.

#### Gällande uppgifter och ansvar enligt PBL

Byggnadsnämnden ska pröva ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov enligt vissa regler, och har därutöver ett allmänt övergripande tillsynsuppdrag och vissa särskilt reglerade tillsynsuppgifter. Nämnden är sålunda både tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Som tillståndsmyndighet ska nämnden bestämma och ansvara för hur ett byggnadsverk får lokaliseras, placeras, utformas, användas eller ändras i dessa avseenden, eller om det får rivas samt om vissa markåtgärder får vidtas. Som tillsynsmyndighet ska nämnden övervaka efterlevnaden av PBL och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut (11 kap. 1 § PBL).

Byggnadsnämnden har sålunda ett tillsynsansvar som omfattar hela bygglagstiftningen, allt ifrån kraven på bebyggelsen, inklusive egenskapskraven i BVL, till reglerna om planläggning, lov och anmälan. Vidare omfattas alla utfärdade föreskrifter, gällande planer

och fattade beslut om lov eller i anslutning till bygg- eller rivningsanmälan.

Byggnadsnämnden förväntas således övervaka efterlevnaden av bygglagstiftningen i alla dessa avseenden, och ska ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse skett av gällande bestämmelser eller beslut. Hur detta ska gå till finns det särskilda regler för, men hur nämnden i övrigt ska övervaka efterlevnaden av bygglagstiftningen är bara delvis reglerat, avseende vilka åtgärder som nämnden ska vidta i anslutning till en bygg- eller rivningsanmälan. De föreskrivna uppgifterna är att i tillämpliga fall låta staka ut byggnaden, kalla till samråd, besluta om kontrollplan, ta ställning till kvalitetsansvarig, bedöma om en rivningsplan behövs och kan godtas, samt att utfärda slutbevis eller besluta om användningsförbud.

Direkta tillsynsåtgärder såsom besök och besiktningar på byggsplatsen är inte reglerade. Behov av sådana åtgärder ska gås igenom och protokollföras vid byggsamrådet. Men tillsynsansvaret är inte begränsat till behov som kan förutses eller ärenden som pågår. Byggnadsnämnden har i lagstiftningen ett starkt stöd för att utöva den tillsyn som behövs för att övervaka efterlevnaden, men kan ta ut avgift endast för åtgärder i ärenden som pågår, och är i förarbetena starkt manad till återhållsamhet, för att inverka så litet som möjligt på byggherrens ansvar för kvalitet och kontroll (prop. 1993/94:178 s. 52).

### Erfarenheter och synpunkter

Enligt Boverkets undersökningar och bedömningar ligger byggnadsnämndernas tillsyn på en mycket lägre nivå än som kan behövas och förväntas<sup>3</sup>. Därmed avses inte de tillsynsuppgifter som är föreskrivna i anslutning till bygganmälan, utan en brist på initiativ och aktivitet i övrigt för att tillse att regelverket följs och fungerar.

Från flera intresseorganisationers sida framhålls att byggnadsnämnderna måste ha och ta ett större ansvar för både prövning och tillsyn av att de tekniska egenskapskraven tillgodoses.

Från byggbranschens sida har anförts att byggnadsnämnderna ibland ställer högre krav än vad som har stöd i bestämmelserna utan att ta något ansvar alls till de ekonomiska konsekvenserna.

---

<sup>3</sup> Boverkets rapport 24 oktober 2004, dnr 1109-2081/2004.

## Överväganden och förslag

Byggnadsnämnden har i dag ett renodlat tillsynsansvar, men vad det kan innebära och hur det ska förenas med att byggherren har det fulla ansvaret för resultatet, förklarades inte närmare inför reformen 1995. Klart är att byggherren har och även fortsättningsvis ska ha ansvar för att utföra nödvändiga kontroller, upptäcka förekommande brister och vidta nödvändiga åtgärder.

Ingenting av detta förändras av att byggnadsnämnden skaffar sig viss insyn och gör de påpekanden man finner anledning till, vilket är minimiförutsättningarna för att nämnden ska kunna ha något ansvar alls. Detta inverkar inte på byggherrens ansvar för att relevanta åtgärder vidtas.

Byggherrens handlingsutrymme minskar givetvis ju mer precisa byggnadsnämndens påpekanden är, men nämnden måste kunna vara så tydlig som förhållandena kräver, utan att hämmas av eller hänvisa till att byggherren har ansvaret. Om byggnadsinspektören finner att exempelvis brandskyddskraven inte är uppfyllda, så måste detta givetvis påtalas och rent av följas upp utan att vare sig nämnden eller inspektören tar på sig något ansvar i händelse brand.

Nämnden skulle snarare ta på sig ett ansvar genom att inte vid behov göra påpekanden och kräva rättelser – eller ens skaffa sig viss insyn i projektet – när den faktiskt har ett tillsynsansvar. Det är inte givet att byggnadsnämndens tar på sig ett större ansvar genom en ökad tillsyn, vilket hittills har varit den uppfattning som framförs från många håll. Ansvaret kan anses öka likaväl genom en minskad eller utebliven sådan.

Byggnadsnämndens tillsynsroll kan förstärkas och förtydligas på främst tre sätt. Krav ska kunna ställas på intyg om kontroll av utförd projektering. Bindande besked ska kunna ges åt byggherren i fråga om bedömningar, avvägningar eller avsteg vid tillämpningen av samhällskraven. Möjligheter ska finnas att förhindra att byggnadsarbeten påbörjas och byggnadsverk tas i bruk om inte samhällskraven kan tillgodoses.

Det måste betonas att tillsyn är en myndighetsuppgift som gäller uppföljning – inte utformning – av beslut som fattas i politisk och demokratisk ordning. Tillsynsansvaret bör därför i hög grad kunna överlåtas på tjänstemän. Det måste tydliggöras att ansvaret innebär skyldighet – inte bara rättighet – att ingripa när fattade beslut frångås, regler överträds och krav eftersätts.



Tillsyn över byggandet förutsätter personella resurser och teknisk kompetens. Krav ställs i dag på att byggnadsnämnden ska ha biträde av minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Så ser inte verkligheten ut, trots att lagen är relativt tydlig. Det har övervägts att förstärka och förtydliga kraven främst när det gäller tillgången till teknisk kompetens, men det bör även fortsättningsvis vara en kommunal uppgift att besluta om behovet av personal, vilket på sätt och vis är i paritet med att byggherren ska ha motsvarande frihet och ansvar.

Tillsynsavgifter kan i dag i princip tas ut endast för besiktningar eller andra åtgärder som utförs på begäran av byggherren eller fastighetsägaren. Ökade avgifter och vidgade uttagsmöjligheter är fullt tänkbara, men tillämpningen en öppen fråga.

Tillsyn förtar inte byggherrens ansvar, det kompletterar och förtydligar hans beslutsunderlag. Regelverket är aldrig entydigt och efterlevnaden inte självklar på alla punkter. Tillsyn ska därför också ge byggherren stöd och underlag för att kunna ta ansvar.

Det ligger i sakens natur att nämnden vid sin tillsyn upptäcker fel som behöver rättas, och när så skett förklarar sig nöjd och sålunda direkt eller indirekt godkänner resultatet med avseende på samhällets krav. Detta är innebörden i det föreslagna och förstärkta slutbeviset. Däremot innebär det inte att byggnadsnämnden tar på sig något ansvar för resultatet. Det nämnden medger är att byggherren har tagit sitt ansvar, så långt det kan bedömas utifrån den kvalitetsansvariges slututlåtande.

Byggnadsnämnden ska utöva tillsyn på byggplatsen i den utsträckning som är bestämd eller bedöms vara påkallad, och kalla till nytt samråd om byggherren eller den kvalitetsansvarige så begär eller det finns särskild anledning.

## 10.6 Bygglövspliktens omfattning

### Kommitténs bedömning och förslag

Bestämmelserna om bygglövsplikt och anmälningsplikt är i dag svåra att överskåda och i vissa fall svåra att tolka. Strukturen behöver förenklas, reglerna förtydligas och omfattningen – såväl som undantagen – ses över på vissa punkter. De huvudsakliga förändringar som föreslås innebär följande.

- Anmälningssplikten avskaffas och uppgår i bygglovsplikten.
- Bygglovsplikten blir generell och lika innanför och utanför områden med detaljplan, vilket bl.a. innebär att undantaget för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader avskaffas.
- Bygglovsfriheten för en- och tvåbostadshus förtydligas och utökas.
- Bygglovspliktiga anläggningar definieras övergripande i PBL och preciseras och förtecknas i plan- och byggförordningen (PBF).
- Det ska förtydligas att samhällets krav på bebyggelsen gäller oberoende av bygglovsplikten.

### 10.6.1 Bygglovspliktens funktion

#### Gällande bestämmelser

Samhällets inflytande över byggandet genom prövning eller tillsyn av olika byggåtgärder kanaliseras genom krav på bygglov respektive bygganmälan. Bygglovsplikten syftar till att byggnadsnämnden ska kunna bedöma om en åtgärd är lämplig i sitt lokala sammanhang. Anmälningssplikten syftar till att byggnadsnämnden ska ha möjlighet att utöva tillsyn över att åtgärden utförs på föreskrivet sätt. Bygglovsplikten och anmälningssplikten är delvis överlappande. Vissa åtgärder kräver lov men inte anmälan, andra enbart anmälan, och några fordrar bådadera.

Grunden för åtskillnaden mellan lov och anmälan ligger i en olika syn på olika byggåtgärder och samhälls krav. Några krav ses som statiska och låsta och anses främst tillgodose statens eller alla medborgares intresse, och behöver därför läggas till grund enbart för tillsyn från byggnadsnämndens sida. Andra krav ses som dynamiska och öppna och avse främst kommunens eller näromgivningens intresse, och ger därför anledning till och utrymme för en lämplighetsprövning från nämnden. Olika åtgärder kan beröras av endera eller bådadera sortens krav.

Bygglov fordras i princip endast för nybyggnad, tillbyggnad och ändring av byggnads yttre utseende eller användning, och prövningen gäller huvudsakligen byggnads läge, form och användning. Invändiga ändringar kräver enbart bygganmälan. Uppfyllandet av de inre egenskapskraven ska kontrolleras av byggherren under tillsyn av byggnadsnämnden.

*Bygglov krävs* enligt 8 kap. 1 § PBL för uppförande, tillbyggnad och väsentligt ändrad användning av byggnader samt för att inreda av ny bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri. Bygglov krävs enligt 8 kap. 2 § även för uppförande och ändring av ett antal specificerade andra anläggningar, alltifrån nöjesparker, djurparker och idrottsplatser till murar, plank och parkeringsplatser.

*Bygglov krävs inte* för ekonomibygnader för jord- och skogsbruket eller därmed jämförliga näringar, friliggande småbodar, skyddade uteplatser och vissa yttre ändringar avseende en- och tvåbostadshus, byggnader eller anläggningar för totalförsvaret, samt för vissa smärre anläggningar. Undantagen är reglerade i 8 kap. 1, 2, 4 och 10 §§.

*Bygglov inom område med detaljplan krävs* enligt 8 kap. 3 § för avsevärd ändring av byggnads yttre utseende, för skyltar och ljusanordningar, samt för uppförande och ändring av ekonomibygnader för jord- och skogsbruket.

*Bygganmälan krävs* enligt 9 kap. 2 § för uppförande och tillbyggnad av byggnader, uppförande och ändring av bygglovspliktiga anläggningar, ändring av byggnad som berör bärande delar, avsevärt påverkar planlösningen, avser installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation, vatten och avlopp, samt för underhåll av byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser.

*Bygganmälan krävs inte* för generellt bygglovsfria åtgärder eller anläggningar, ekonomibygnader för jord- och skogsbruket, inre ändringar av byggnader som tillhör stat eller landsting, eller byggnader och anläggningar för totalförsvaret.

## Bakgrund och syfte

Kravet att vissa byggåtgärder inte får utföras utan lov har funnits mycket länge. Anmälningssplikten skildes från bygglovsplikten först år 1995. Fram till dess omfattade bygglovsplikten i huvudsak även de åtgärder som i dag är enbart anmälningsspliktiga.

Det mesta i dagens bygglovs- eller anmälningssplikt är sig likt från byggnadsstadgans tid. Även då (1959) krävdes lov för ny-, till-, på- eller ombyggnad, samt för väsentligt ändrad användning eller planlösning och väsentlig ändring av konstruktioner och installationer. Även de åtgärder som i dag kräver marklov eller rivningslov krävde då "byggnadslov".

Några skillnader var att lov krävdes för alla ändringar i strid mot gällande plan, och för utseendeändringar även utanför planlagda områden. Inom område med stadsplan krävdes byggnadslov för omfärgning av fasad som ej vetter mot kringbyggd gård, utbyte av taktäckningsmaterial, uppsättning eller väsentlig ändring av skylt eller ljusanordning. Betydligt färre anläggningar än i dag var lovpliktiga, i princip enbart plank, murar, cisterner och upplag.

Men i stort överensstämmer lovplikten från den tiden väl med vad som gäller i dag, även i ifråga om undantagen, exempelvis för jord- och skogsbrukets ekonomibygnader. Mer har samhället av regelverket att döma inte utvecklats under 45 år. Även flera av de grundläggande begreppen och tillhörande tolkningsproblemen har följt med genom åren. Uttryck som 'avsevärt påverkar', 'väsentligen annat ändamål', 'mera väsentlig ändring', 'därmed jämförlig anordning' var problematiska redan på den tiden<sup>7</sup>. Den främsta principiella skillnaden mot i dag var att det i stort sett inte fanns möjligheter att variera lovplikten på lokal nivå. Möjligheterna att vidga och minska lovplikten infördes med PBL, och väckte på förhand viss kritik. Förändringen ansågs innebära en återgång till ett äldre rättstillstånd, där lovplikten bestämdes i lokala i byggnadsordningar, vilket skulle innebära oenhetliga krav och risk för godtyckliga detaljbedömningar som knappast hör hemma i plansammanhang<sup>8</sup>.

Remissinstanserna till utredningen Ny plan och bygglag (SOU 1979:66) hade mycket delade meningar i frågan, och i propositionen med samma titel uttrycktes farhågor för rättsosäkerhet och svåröverblickbarhet för allmänheten och i fråga om ökad lovplikt en impopulär roll för kommunerna. Främst för bevarandefrågornas skull föreslogs och infördes ändå denna möjlighet och även möjligheter att minska lovplikten genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser (prop. 1985/86:1 s. 254).

I propositionen angavs syftet med bygglovsplikten vara att samhället bör kunna pröva dels lokaliseringen i stort, bedömd från plansynpunkt, dels detaljplaceringen inom tomten samt utformningen m.fl. frågor av intresse främst för den närmaste omgivningen och dels byggnadens planlösning, tekniska utförande m.m. som framför allt berör de blivande brukarna (s. 253).

I propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. ansågs det sistnämnda syftet inte längre som giltigt. De betecknades som en sammanblandning av tillståndsgivning och kontroll och som en ologisk koppling mellan lokaliseringsfrågan och de tekniska egen-

skapskraven (prop. 1993/94:178 s. 55). På den grunden togs dessa krav bort från bygglovsprövningen, och delades bygglovsplikten upp i en lov- och en anmälningsdel, för åtgärder av betydelse för den yttre respektive den inre miljön.

### **Erfarenheter och synpunkter**

Bygglovs- och anmälningsplikterna är föremål för synpunkter av många slag, alltifrån uppdelningen som sådan till omfattningen och utformningen av kraven. Nedan sammanfattas några synpunkter och erfarenheter.

#### *Uppdelningen i en lov- och en anmälningsplikt*

De huvudsakliga problem och synpunkter som framförts i fråga om uppdelningen av byggnadsnämndens myndighetsutövning i två skilda förfaranden har redovisats i avsnitt 10.1 och 10.2. Uppdelningen i en lov- och en anmälningsplikt utgör en del av dessa problem. Det är inte alltid lätt att veta om en åtgärd kräver det ena eller det andra eller bådadera. Byggnadsnämnden kan givetvis upplysa om detta och vid behov lägga sakerna till rätta, men det innebär ändå en ytterligare komplikation i kommunikationen, inte minst därigenom att bygglov kan sökas av vem som helst, men bygganmälan endast göras av byggherren.

Många projekt kräver både bygglov och bygganmälan. Åtskillnaden har ingen naturlig grund eller funktion i projektet, utan åter speglar enbart hur myndighetsutövningen är organiserad.

#### *Bygglovspliktens omfattning*

Bygglovsplikten i stort är inte ifrågasatt och det finns inga tydliga krav på en allmän nedskärning. Däremot finns det en diskussion om lovpliktens berättigande i speciella delar, med krav på förändringar mot både ökad och minskad lovplikt. Många anser att bygglovsplikten behöver utökas i områden utan detaljplan, främst för kulturskyddets skull. Krav på bygglov anses även behöva införas för inre ändringsåtgärder, som kan beröra tillgänglighet eller kulturvärden. Minskad bygglovsplikt – eller utökade undantag – anses

mest möjlig eller angelägen i fråga om en- och tvåbostadshus, dvs. genom utvidgning av de s.k. friggebodsreglerna. Många uppfattningar finns i fråga om lovplikt borde införas eller avskaffas för olika slags anläggningar, inte minst mindre sådana, såsom plank, altaner och bryggor.

Möjligheterna att reglera lovplikten lokalt genom detaljplan eller områdesbestämmelser utnyttjas i liten utsträckning. Förfarandet anses för komplicerat och nyttan osäker, speciellt i fråga om minskad bygglovsplikt, som inte alltid anses leda till förenklingar för den enskilde utan till konflikter i området.

#### *Anmälningspliktens omfattning*

Kravet på bygganmälan anses kunna avskaffas för enkla åtgärder, t.ex. mindre anläggningar som plank och murar, och behöva utökas för mer komplexa åtgärder, främst väsentligt ändrad användning av en byggnad.

Vid ändrad användning finns i dag inget krav på bygganmälan i de fall inga tekniska ändringar avses. Det innebär att nämnden inte kan kontrollera att byggherren beaktat kraven på t.ex. tillgänglighet, god inomhusmiljö eller brandskydd. Det förekommer att bygglov söks och måste beviljas för ändrad användning som är planenlig, men i en lokal som är olämplig. Om inga anmälningspliktiga byggnadsåtgärder företas kan detta inte avstyras av byggnadsnämnden även om det är uppenbart att väsentliga egenskapskrav inte uppfylls.

#### *Bestämmelsernas utformning*

En del av bestämmelserna och begreppen är otydliga och svårtolkade. Dit hör typiska uttryck som väsentlig ändring, avsevärd påverkan, samlad bebyggelse, mindre tillbyggnad, mindre anläggning, omedelbar närhet och jämförlig näring. Oklar är också innebörden och avgränsningen av vissa lovpliktiga anläggningar och anordningar, såsom småbåtshamnar, parkeringsplatser, plank, upplag, skyltar och ljusanordningar. Så även begreppet byggnad i fråga om små, lätta, flyttbara eller bara jämförliga objekt, såsom husbåtar. Vägledande rättsfall finns, men tiderna förändras och oprövade företeelser tillkommer ständigt.

Även undantagen för vissa åtgärder rörande en- och tvåbostadshus, de s.k. friggebodsreglerna, rymmer oklarheter, exempelvis om vilka regler som gäller invid gräns mot park eller gata, hur många skärmtak och skyddade uteplatser som får uppföras bygglovsfritt på samma byggnad, om skärmtak får förläggas till komplementbyggnad, och om lovplikt för omfärgning föreligger eller ej.

Det sistnämnda är en ofta återkommande fråga, som kan belysa hur komplicerat regelverket är uppbyggt, med många särskilda bestämmelser och speciella undantag, reglerade i flera lagrum i 8 kap. PBL. Att färga om byggnader kräver bygglov inom detaljplanelagt område (3 §). Kravet gäller inte för en- och tvåbostadshus med komplementbyggnader, såvida inte byggnadens karaktär ändras väsentligt (4 §). Lovplikt kan införas i värdefull miljö även utanför område med detaljplan, även för en- och tvåbostadshus, oavsett om byggnadens karaktär därigenom ändras väsentligt (6 §). Det är många gånger inte lätt för den enskilde – och inte heller alltid för byggnadsnämnden att veta vad som gäller i det enskilda fallet.

Friggebodsreglerna anses även i sak vålla problem, speciellt i områden med särpräglad eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, där de vanliga bodarna på byggmarknaderna inte passar in överallt. Även inplaceringen på tomten – eller ibland utanför – kan vålla problem. Konflikter mellan grannar eller andra boende i ett område är inte ovanliga. Undantaget från lovplikten för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader kan ge prov på liknande problem, i en helt annan skala.

## Överväganden och förslag

Bygglovsplikten syftar i dag till att byggnadsnämnden på förhand ska kunna bedöma om ett byggnadsprojekt är lämpligt utifrån samhällets krav och bestämmelser rörande läge, form och användning samt grannarnas rätt.

Det föreliggande förslaget till reviderad bygglovsplikt – och slopad anmälningsplikt – utgår från samma syfte, med tillägget att byggnadsnämnden ska få tidig kännedom om ändringsåtgärder i värdefulla byggnader och en uppfattning om projektets förutsättningar med avseende på samtliga samhällskrav, och inte vara tvungen att ge bygglov för projekt som inte har förutsättningar att uppfylla dessa krav.

Avsikten är inte att de åtgärder som varit anmälningspliktiga och föreslås bli bygglovspliktiga ska utsättas för en ingående detaljgranskning, utan enbart att eventuella hinder för att samhällskraven ska kunna uppfyllas kommer fram på ett tidigt stadium.

Förslaget innebär vissa justeringar av bygglovsplikten uppåt och nedåt, men inga stora ändringar av den totala omfattningen, inräknat den nuvarande anmälningsplikten. Vissa ytterligare lättnader föreslås i fråga om lovplikten för friliggande en- och tvåbostadshus, men även utvidgningar av lovplikten föreslås utanför områden med detaljplan och förordas i fråga om vissa både små och stora anläggningar. En viktig utgångspunkt för detta är att tillvaratagandet av grannarnas rätt är en mycket väsentlig del av syftet med lovplikten. Bygglovsprövningen är ett användbart instrument för att hantera motsättningar mellan grannar eller andra enskilda sakägare. Bygglovsplikten kan visserligen vara en pålaga för den enskilde, men ger goda möjligheter att i ordnade former förebygga eller hantera konflikter mellan olika såväl allmänna som enskilda intressen.

Kommunerna möjligheter att reglera lovplikten är redan i dag omfattande, främst när det gäller att reducera den, men kommer enligt kommitténs förslag att underlättas ytterligare. Det har föreslagits och övervägts att lovplikten ska kunna regleras genom beslut om översiktsplan. Det finns inga grundlagshinder för detta, men det skulle innebära att översiktsplanen skulle bli bindande i denna del, vilket avviker från den avsedda funktionen hos översiktsplanen i övrigt.

Förslagen från kommittén innehåller även vissa redaktionella ändringar, som syftar till att skapa en enkel och tydlig struktur med överblickbara undantag och regleringsmöjligheter. Bygglovsplikten måste kunna förstås av vanliga användare, inte minst av det skälet att misstag kan bli ekonomiskt kännbara.

Förslaget innebär redaktionellt att bygglovsplikten regleras och sorteras i tre avdelningar, avseende åtgärder som kräver bygglov, åtgärder som är undantagna från lovplikt, respektive möjligheter för kommunerna att reglera bygglovsplikten. Bygglovsplikten för anläggningar föreslås få en generell formulering i lagen, som ska utvecklas och konkretiseras i förordning.



## 10.6.2 Lovplikten för byggnader

### Kommitténs bedömning och förslag

Som en följd av att kravet på bygganmälan avskaffas måste de i dag enbart anmälningspliktiga åtgärder – med smärre justeringar – göras bygglovspliktiga, för att byggnadsnämnden ska kunna utöva den prövning och tillsyn som behövs. För att lovplikten i grunden ska vara lika för alla och variationerna bedömas lokalt och bestämmas av kommunerna, föreslås att de generella undantagen utanför områden med detaljplan upphävs.

Bygglovsplikt införs och motsvarande anmälningsplikt avskaffas för åtgärder som avser

- väsentligt ändrad planlösning,
- påverkan på konstruktion eller anordning för stadga eller säkerhet,
- installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkana-ler, eller anordningar för luft, vatten eller avlopp,
- underhåll av byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser,
- installation eller väsentlig ändring av anordningar för vatten eller avlopp inom tomter.

Bygglovsplikt införs i områden utan detaljplan för att

- ändra byggnader på sätt som innebär väsentligt ändrat utseende på grund av form, färg eller material,
- uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibygnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

### Gällande bestämmelser

Bygglovsplikten för byggnader är indelad i generella bestämmelser, tillkommande bestämmelser inom områden med detaljplan, samt undantagsbestämmelser och regleringsmöjligheter, vartill kommer anmälningsplikten. Olika åtgärder ställer följande krav på bygglov eller bygganmälan.

Både bygglov och bygganmälan krävs för att uppföra byggnader eller göra tillbyggnader (8 kap. 1 § respektive 9 kap. 2 §). Uppförande och ändring av ekonomibygnader för jord- och skogsbruket och därmed jämförbara näringar kräver bygglov och bygg-

anmälan endast inom planlagda områden (8 kap. 3 § respektive 9 kap. 3 §).

Enbart bygglov krävs generellt för väsentligt ändrad användning eller inredning av ytterligare lokal i byggnaden, och inom planlagt område för att göra vissa ändringar som avsevärt påverkar utseendet (8 kap. 1 §).

Enbart bygganmälan krävs för inre ändringar som berör konstruktionen, avsevärt påverkar planlösningen, installationer av hissar eller anordningar för värme, ventilation, vatten eller avlopp, samt för underhåll av bebyggelse med vissa bevarandevärden (9 kap. 2 §)

Regleringsmöjligheterna och undantagen rörande en- och tvåbostadshus redovisas i avsnitt 10.6.4 respektive 10.6.5.

### Bakgrund och syfte

Bakgrunden till uppdelningen mellan krav på bygglov respektive bygganmälan har redan berörts. Skillnader i lovplikten inom och utanför planlagda områden fanns redan i byggnadsstadgan, men föreslogs i PBL-utredningens betänkande Ny plan- och bygglag inte finnas kvar. I stället föreslogs en enhetlig bygglovsplikt, som kommunerna kunde variera både uppåt och nedåt genom planläggning (SOU 1979:66 s. 425). I propositionen Ny plan- och bygglag föreslogs att båda principerna skulle gälla, dvs. att lovplikten både skulle höjas automatiskt och kunna varieras genom planläggning (prop. 1985/86:1 s. 253).

Utredningen hade föreslagit att fasadändringar och liknande åtgärder bara skulle kräva lov inom områden som kommunen bestämmer, dvs. inte generellt inom planlagda områden, vilket innebär en sänkning av kraven jämfört med byggnadsstadgan. Mot detta anfördes dock kritik från några remissinstanser bl.a. Riksantikvarieämbetet och Stockholms kommun, som fann att det skulle bli en omöjlig uppgift att införa tilläggsbestämmelser i gällande planer för att komma upp till byggnadsstadgans nivå, vilket propositionen också tog fasta på (prop. 1985/86:1 s. 259).

## Erfarenheter och synpunkter

I dag finns inget skydd och krävs ingen prövning enligt PBL i fråga om yttre ändringar av befintliga byggnader i områden utan detaljplan. Kraven på anpassning och varsamhet gäller, men kan vara svåra att hävda när det inte finns krav på bygglov. Speciellt värdefulla byggnader kan ha särskilt skydd genom att vara klassade som byggnadsminnesmärken enligt kulturminneslagen. Men det finns många fler byggnader som vore värda att behandlas med varsamhet. Bygglovsplikt och varsamhets- eller skyddsbestämmelser kan införas av kommunerna genom detaljplaneläggning, men så sker inte i den utsträckning som anses önskvärd, och är ingen realistisk väg enligt många bedömning. En generell bygglovsplikt för yttre ändringar har därför ansetts behövlig.

När det gäller inre ändringar finns i dag endast en anmälningsplikt för byggherren och ett tillsynsansvar för byggnadsnämnderna, som innebär att kontroll av t.ex. varsamhet kan krävas från en fristående sakkunnig. Men någon förhandsprövning sker ej, och det är inte alltid säkert att någon bygganmälan lämnas in. Skyddet för byggnaders inre kulturvärden anses vara mycket bristfälligt och kunna förbättras väsentligt genom krav på bygglov.

Även jordbrukets ekonomibygnader kan ha både inre och yttre värden som motiverar en bygglovsplikt för ändringar. Men även uppförande av nya byggnader kan p.g.a. storlek och läge anses motivera bygglovsplikt även utanför planlagda områden. Det har förekommit att ekonomibygnader med avsevärd byggnadsarea och byggnadshöjd uppförts bygglovsfritt i omedelbar närhet av småhusbebyggelse, begravningsplatser eller andra känsliga miljöer, och även i betydande omfattning påverkat naturvärden på platsen.

Tolkningen och tillämpningen av den gällande bygglovsplikten anses mest problematisk i fråga om vad som är väsentligt ändrad användning och vilka fasadändringar som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende.

## Överväganden och förslag

De viktigaste lagstiftningsändringarna innebär att de anmälningspliktiga åtgärderna i stället blir bygglovspliktiga, och att den generella bygglovsplikten utökas med åtgärder som i dag kräver lov enbart inom planlagda områden. Bygglov föreslås därmed komma att

krävas för väsentliga både inre och yttre ändringar av byggnader, samt för uppförande och tillbyggnad av ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket. I övrigt föreslås enbart redaktionella eller språkliga ändringar med smärre materiella justeringar avseende lovpunkten för ändringar i olika avseenden. Dessa förändringar kräver vissa justeringar av 8 kap. 1 § PBL.

#### *Väsentligt ändrad användning*

Väsentligt ändrad användning av byggnad eller del av byggnad förblir en bygglovspliktig åtgärd. Väsentlighetskriteriet ska avse förändringens inverkan på omgivningen. Förslaget innebär ingen ändring av ändamålet med gällande bestämmelse, utan enbart en omformulering för att underlätta läsbarheten och ett förtydligande av bygglovsplikten för ianspråktagande av byggnad där ingen användning pågår. Dagens bestämmelse medger oavsiktligt att användning som tidigare pågått kan återupptas utan att bygglov krävs, även om bygglov aldrig lämnats eller giltighetstiden gått ut, vilket strider mot gällande bestämmelser i dessa avseenden. Rätten till pågående användning berörs inte.

#### *Väsentligt ändrat yttre utseende*

Förändringen innebär att bygglovsplikten för väsentliga ändringar av byggnaders utseende utvidgas till att gälla även utanför område med detaljplan. Motivet för detta är i första hand att skillnaderna i fråga om bygglovsplikt inom och utanför planlagt område i vissa fall kan framstå som orättvis och i det närmaste godtycklig, exempelvis kan gränsen för ett detaljplanelagt område gå mitt i en gata med likartad bebyggelse på båda sidor. Ett annat motiv är att en landskapsbild med gles bebyggelse och sammanhållen karaktär inte kan anses mindre känslig för väsentliga ändringar av bebyggelsens utseende än en stadsbild med tät bebyggelse och mer varierad karaktär.

Det finns ingen saklig grund för att samhället ska bry sig mindre om det offentliga rummet på landsbygden än i tätorten. Gällande bestämmelser kan anses bygga på bedömningen att det enskilda intresset sedan gammalt väger tyngre än det allmänna intresset ute på landsbygden. Dock har landsbygden och det öppna landskapet

numera ett stort och ökande även allmänt intresse. Det kan hävdas att den positiva bild som landskapet och bebyggelsen i glesbygder ofta bjuder på och det allmänna intresset vilar på har tillkommit och vårdats på i hög grad enskilda initiativ och intressen utan mycket övervakning från det allmännas sida. Men tiderna förändras och bebyggelsen kan omvandlas snabbt när nya anspråk, vanor och näringar uppstår.

Förändringen innebär en generalisering även av väsentlighetskriteriet, som ska gälla såväl omfärgning och byte av tak- eller fasadmateriäl som andra ändringar av byggnaders utseende, samt en precisering av att de senare ska avse byggnadens form. Dessa justeringar kan uppfattas som en höjning av toleransnivån och begränsning av tillämpningsområdet, innebärande en sänkning av bygglovskravet. Ingen generellt ändrad tillämpning avses emellertid. Väsentligheten ska sättas i relation till ändringen av byggnadens utseende och inte till ändringarna i sig, vilket innebär att lovplikten ska bedömas inte utifrån t.ex. kulörförändringen som sådan utan utifrån effekten på byggnaden, som kan variera mycket mellan olika byggnader. Förslaget avser att klargöra vad som ska beaktas – form, färg och material, och vad som ska bedömas – förändringen av byggnadens utseende.

#### *Väsentligt ändrad planlösning*

Ändring av byggnad på sätt som avsevärt påverkar planlösningen är anmälningspliktig i dag och föreslås bli bygglovspliktig genom det samordnade förfarandet. Som tidigare nämnts är avsikten inte att en viss planlösning efter granskning ska godkännas av byggnadsnämnden, utan att denna ska se till att förutsättningar för en lämplig lösning inte saknas. Ändringen medför att bygglovsplikten för inredning av ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri, som infördes då väsentligt ändrad planlösning gjordes anmälningspliktig vid reformen 1995, inte längre behöver anges särskilt. Den ingår i den nu sammanförda bygglovsplikten.

*Inverkan på konstruktion eller anordning för stadga eller säkerhet*

Förändringen innebär en utökning av bygglovsplikten i förhållande till den nu gällande anmälningsplikten i så motto att lovplikten avses gälla åtgärder som inverkar inte bara på konstruktioner av bärande delar utan på alla konstruktioner eller särskilda anordningar av betydelse för stadga eller säkerhet, t.ex. byte av balkongfronter och ingrepp i brandväggar.

*Jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader*

I dag får ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring uppföras, byggas till och ändras utan bygglov inom områden som inte omfattas av detaljplan. Utanför sådana områden krävs bygglov endast för att ta i anspråk eller inreda byggnaderna för ett helt annat ändamål.

I och med att skillnaden mellan bygglovsplikt inom och utom områden med detaljplan tas bort, föreslås att uppförande, tillbyggnad och andra ändringar av ekonomibyggnader för jord- och skogsbruk och därmed jämförliga näringar blir bygglovspliktiga även utanför områden med detaljplan.

Landsbygden och glesbygden rymmer i dag många andra näringar än jord- och skogsbruk, vilkas ekonomibyggnader oavsett storlek och andra förhållanden är bygglovspliktiga. Undantaget gäller även ekonomibyggnader för "därmed jämförlig näring", vilket är en öppen formulering som skapar tolkningsproblem och tillämpas på olika sätt. Exempelvis har byggnader för hästhållning bedömts motsägelsefullt i olika rättsfall.

På landsbygden förekommer många slags blandade näringsverksamheter, där ladugårdar och fodermagasin blandas med verkstads-hallar, lagerbyggnader, gårdsbutiker, uthyrningsstugor, serveringar och mycket annat på ett sätt som gör det näst intill omöjligt att tillämpa undantagsbestämmelsen på ett rimligt sätt.

Jordbruk och boskapsskötsel är i dag i stor utsträckning industrialiserade verksamheter, som bedrivs med hjälp av modern teknik och automatiserade processer i lokaler som i fråga om inredning, utrustning och omgivningspåverkan många gånger kan betraktas som industribyggnader. Det finns ur allmän och saklig synvinkel ingen grund för att bygglovsplikten inte ska vara densamma som för andra dylika verksamheter. Att prövning i många

fall ska ske också enligt miljöbalken är ingen sådan grund. Inte heller i det sammanhanget skiljer sig jordbrukets lokaler från andra industribyggnader.

Jord- och skogsbruk bedrivs även av företag med lokaler som ligger i områden med detaljplan, där bygglovsplikt råder, vilket innebär olika förutsättningar för olika företag inom samma näringsgren, och därmed ojämlika konkurrensförhållanden.

Bygglovsplikten bör vara lika för all näringsverksamhet. Det finns ingen anledning att ge avkall på lovplikten för någon speciell näringsgren. Lovplikten är till för att både allmänna och enskilda intressen ska beaktas, vilket inte är minst viktigt i områden där sådana avvägningar inte gjorts genom en detaljplan. Det finns väsentliga både granneintressen och kultur- och naturmiljöintressen att värna på landsbygden.

Enligt kommitténs uppfattning är det en uppgift för kommunerna att bedöma inom vilka områden undantag från lovplikten kan göras för olika slag av objekt. Möjligheterna att reglera bygglovsplikten redovisas i avsnitt 10.6.5. Möjligheterna att tillämpa enkla förfaranden när områdesbestämmelser tas fram behandlas i avsnitt 8.3.7.

### 10.6.3 Lovplikten för anläggningar

#### **Kommitténs bedömning och förslag**

Förteckningen över bygglovspliktiga anläggningar väcker ofta diskussion av olika skäl. Den skiljer sig också från systematiken i PBL genom ambitionen att vara uttömmande. Detta har varit svårt att tillgodose i praktiken.

Kommittén föreslår därför att bygglovspliktiga anläggningar får en generell definition i lagtexten och att regeringen ges i uppdrag att meddela föreskrifter avseende lovpliktiga anläggningar.

#### **Gällande bestämmelser**

Både bygglov och bygganmälan krävs för uppförande och väsentlig ändring av många andra slags anläggningar än byggnader. De berörda objekten är av mycket olika slag och storlek, och är särskilt förtecknade i 8 kap. 2 § PBL. Anmälningsplikten framgår av 9 kap. 2 §. Den aktuella förteckningen upptar ett tjugotal objekt, alltifrån

stora publika anläggningar som idrottsplatser och campingplatser eller tekniska anläggningar som tunnlar och vindkraftverk till mindre anläggningar som plank och murar.

Därtill är skyltar och ljusanordningar bygglovspliktiga enligt 8 kap. 3 § inom områden med detaljplan.

Undantagna från lovplikten är bl.a. tunnlar för tunnelbana, berg-rum för gruvdrift, parkeringsplatser på gatumark samt några anläggningar under viss storlek eller avsedda för en viss fastighets behov (8 kap. 2 §).

### Bakgrund och syfte

Bakgrunden till att de bygglovspliktiga anläggningarna förtecknas särskilt är att anläggningar av annat slag än byggnader kan vara av närmast oändligt varierande typ. Det har därför bedömts som angeläget att få till stånd en uttömmande uppräkningslista av de anläggningar som ska förprövas. Några större ändringar av innehållet i förteckningen har inte gjorts sedan PBL infördes 1987.

### Erfarenheter och synpunkter

Många byggnadsnämnder har erfarenhet av att anläggningar av både större och mindre slag kan vara föremål för dispyter och klagomål. Det gäller både lovpliktiga och inte lovpliktiga objekt. Aktuella exempel är telemaster och basstationer samt återvinningsstationer. Andra exempel är plank och altaner, och givetvis många stora och ibland störande anläggningar, som dock inte är lika vanliga i bostadsområden.

De problem som mestadels anförs avseende lovplikten i sig är av tre slag. Det första gäller tolkningen och avgränsningen av vissa anläggningar som finns med i förteckningen över lovpliktiga objekt. Exempel på detta är plank, som saknar definition och är oklart avgränsade mot staket och andra slags inhägnader. Andra exempel är parkeringsplatser, som inte kräver mycket anläggningsarbete för att vara funktionsdugliga, småbåtshamnar, som definitionsmässigt kan vara svåra att avgränsa både uppåt och nedåt, och upplag, som kan anses beteckna all slags lös egendom utomhus.

Det andra slaget av problem som uppfattas är att bygglovplikten inte är tillräckligt omfattande. Exempel på vad som ibland saknas



bland de lovpliktiga anläggningarna är både mindre objekt som altaner, pooler och bryggor och större objekt som broar och vissa störande industrianläggningar.

Slutligen ses det som ett problem att vissa anläggningar måste prövas enligt både PBL och miljöbalken. Det kan uppfattas som en onödig dubbelprövning eftersom prövningsgrunderna framstår som likartade. Det kan också anses vara en inkonsekvent ordning, eftersom det finns exempel på anläggningar som ska prövas enbart utifrån en av dessa lagar. Den problematiken behandlas i avsnitt 11.2.

## Överväganden

Eftersom nya anläggningar kan utvecklas snabbare än lagen hinner ändras, och förteckningen kan bli allt längre och allt mer tyngande i lagstiftningen och på så sätt bryter uppbyggnaden av lagen i övrigt, har kommittén kommit fram till att lagen bör innehålla enbart generella kriterier för bygglovsplikten. Regeringen bör i stället bemyndigas att uttolka och uttrycka dessa kriterier konkret i en förteckning över aktuella objekt. Bygglovsplikten behöver enligt kommitténs uppfattning justeras och förtydligas på vissa punkter, och förteckningen över de avsedda objekten sålunda uppdateras.

Förslaget innebär sålunda att bygglovsplikten omformuleras i allmänna termer, som anger de generella grunderna för urvalet av de anläggningar som ska kräva bygglov, medan den speciella förteckningen över sådana anläggningar överläts åt regeringen, och lämpligen införs i plan- och byggförordningen. Kommitténs bedömning är att regeringen kan utgå från den uppräkningslista som i dag finns i 8 kap. 2 § PBL, men att en samlad översyn är önskvärd. Den förteckning som gäller i dag har vuxit fram under olika skeden och kan inte anses präglad av en helhetssyn på problembilden i dag.

Skälen till förslaget är dels att förteckningen lättare och snabbare kan anpassas till efter hand uppkomna nya behov utifrån förändringar i tiden, dels att den kan göras utförligare och tydligare med avseende på definitioner och avgränsningar av de aktuella objekten.

*Förslag till lagändring*

Kommittén föreslår att det i 8 kap. 2 § PBL anges att bygglov krävs för att uppföra eller väsentligt ändra andra anläggningar än byggnader eller andra fasta anordningar i miljön, vilka genom storlek eller funktion kan ha betydande inverkan på omgivningen. Dessutom delegeras till regeringen att i föreskrifter ange vilka anläggningar som ska kräva bygglov och om undantag från bygglovsplikten.

*Materiella ändringar att överväga*

Eftersom förteckningen över de bygglovspliktiga objekten föreslås utgå ur PBL och införas i plan- och byggförordningen, ska några konkreta ställningstaganden till innehållet inte göras i detta sammanhang. Men några utgångspunkter och riktlinjer ska ändå förmedlas utifrån de erfarenheter och synpunkter som framkommit.

Till att börja med kan noteras att de i dag bygglovspliktiga anläggningarna eller anordningarna är av mycket olika slag. Två huvudgrupper kan urskiljas. Den första innehåller anläggningar som kan utgöra element i infrastrukturen eller inslag i det offentliga rummet eller som på annat sätt har ett stort allmänt intresse och en ofta betydande storlek. Den andra gruppen utgörs av mindre anläggningar, som mestadels har ett enskilt eller lokalt begränsat intresse, men som ändå kan ha en betydande inverkan på närmiljön och inte sällan vållar konflikter mellan grannar och kräver insatser från byggnadsnämnderna. Självfallet kan flera av objekten från fall till fall hänföras till den ena eller andra gruppen.

*Anläggningar av stort format eller stor betydelse för omgivningen*

Denna kategori kan sorteras i två grupper. Den ena utgörs av stora anläggningar för idrotts-, fritids-, nöjes- eller annat publikt ändamål. I den gruppen ingår nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar, kabinbanor, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor, golfbanor och begravningsplatser. Den andra gruppen utgörs av ett urval anläggningar för olika ändamål. I denna ingår parkeringsplatser, upplag, materialgårdar, tunnlar, bergrum, cisterner, telemaster och torn samt vindkraftverk. Till denna grupp kan också i många fall räknas skyltar och

ljusanordningar. Dessa betecknas inte som anläggningar i PBL, men är bygglovspliktiga i områden med detaljplan. De kan också ha en inverkan på omgivningen som vida överstiger den fysiska storleken.

Det kan finnas goda motiv för bygglovsplikten för alla dessa anläggningar. Det kan även finnas motiv för att utöka listan med ytterligare några anläggningar som inte finns med i dagens uppräkningslista, men som från olika synpunkter kan övervägas att bli bygglovspliktiga. Exempelvis kan det finnas skäl att överväga bygglovsplikt för broar, tunnelbanetunnlar, stenkrossar, asfaltverk, betongstationer, kraftledningar och ställverk. Det kan också finnas skäl att överväga lovplikt för skyltar utanför områden med detaljplan.

Radio- eller telemaster är bygglovspliktiga, om än med vissa avgränsningar i fråga om ändamål och storlek. Men antenner eller basstationer för mobiltelenätet är i sig inte bygglovspliktiga och förekomsten av sådana påverkar i dag inte bygglovsprövningen av mobiltelemasterna, vilket har ifrågasatts bl.a. ur hälsosynpunkt men också ur ett rent medborgarrättsperspektiv. En framträdande grund för de invändningar som framförs är att ingen offentlig prövning sker och ingen medborgarinsyn ges i en pågående teknikutbyggnad och samhällsutveckling, som berör och oroar många människor.

#### *Anläggningar av mindre format eller begränsad betydelse*

Utgångspunkten för bygglovsplikten för mindre anläggningar bör vara behovet av att kunna bedöma påverkan på enskilda berördas intressen eller påverkan på väsentliga allmänna intressen.

Exempel på mindre anläggningar som ofta vållar problem grannar emellan, framför allt i småhusområden, är murar och plank, som i dag är lovpliktiga men något oklart avgränsade, samt altaner, bryggor och pooler, som i dag inte är lovpliktiga, men kan ge anledning till desto fler klagoärenden.

#### **10.6.4 Undantag från bygglovsplikten**

##### **Kommitténs bedömning och förslag**

De generella undantagen för vissa åtgärder avseende en- och tvåbostadshus bör behållas. De särskilda undantagen utanför områden med samlad bebyggelse bör slopas. I stället föreslås utökade undan-

tag för friliggande hus. I anslutning till dessa ska bygglov inte krävas för att uppföra

- en friliggande bod på upp till 15 kvadratmeter,
- en öppen eller inglasad uteplats under ett skärmtak på upp till 15 kvadratmeter,
- en friliggande carport eller ett garage inom gällande planbestämmelser eller på högst 30 kvadratmeter utanför område med detaljplan.

### Gällande bestämmelser i sammanfattning

I dag är bygglovsplikten uppbyggd utifrån generella bestämmelser, med undantag för vissa åtgärder och med tillägg för vissa åtgärder inom områden med detaljplan.

Undantagen är av tre slag. De avser uppförande, tillbyggnad och ändring av ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket, åtgärder av hemlig natur rörande byggnader och anläggningar för totalförsvaret samt vissa åtgärder rörande en- och tvåbostadshus. De sistnämnda undantagen är mer omfattande, och det förstnämnda enbart gällande utanför områden med detaljplan.

Tilläggen inom områden med detaljplan avser omfärgning, byte av tak- och fasadmaterial och andra ändringar av byggnaders utseende, uppsättning av skyltar och ljusanordningar samt uppförande, tillbyggnad och ändring av ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket.

Med utgångspunkt från den totala bygglovsplikten inom områden med detaljplan, kan den samlade bilden av de i dag gällande undantagen beskrivas på följande sätt.

#### *Generella undantag*

- Åtgärder av hemlig natur rörande byggnader och anläggningar för totalförsvaret (8 kap. 10 § PBL)
- Vissa åtgärder avseende en- och tvåbostadshus (8 kap. 4 § PBL).

*Ytterligare undantag utanför områden med detaljplan (åtgärder som kräver bygglov enbart inom områden med detaljplan, 8 kap 3 § PBL).*

- Färga om byggnader, byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial, eller göra andra ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende.
- Sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar.
- Uppföra, bygga till eller ändra ekonomibygnader för jord- och skogsbruket.

*Ytterligare undantag utanför områden med samlad bebyggelse*

- Uppföra mindre tillbyggnader och komplementbyggnader till en- och tvåbostadshus (8 kap. 4 § PBL).

Det finns särskilda undantag för totalförsvarets anläggningar, men de berörs inte här eftersom kommittén inte förslår ändringar för denna typ av anläggningar. Undantaget för åtgärder utanför område med detaljplan har tidigare behandlats. I det följande behandlas därför endast undantagen rörande en- och tvåbostadshus.

### **Gällande bestämmelser för en- och tvåbostadshus**

Undantagen från bygglovsplikt rörande en- och tvåbostadshus och till dem hörande komplementbyggnader regleras i de s.k. friggebodsreglerna, 8 kap 4 §. De innebär i huvudsak att bygglov inte krävs för att uppföra en bod på max 10,0 kvadratmeter – eller två på fem kvadratmeter vardera – och inte heller för att färga om byggnader, om deras karaktär inte ändras väsentligt, att anordna inom mur eller plank skyddade uteplatser intill bostadshuset samt skärmtak på maximalt 12,0 kvadratmeter över sådana uteplatser eller över altaner, balkonger eller entréer.

I områden utanför detaljplan och samlad bebyggelse krävs inte bygglov heller för att göra mindre tillbyggnader och uppföra komplementbyggnader. Byggnadsåtgärder får inte utan lov eller grannemedgivande utföras närmare tomtgräns än 4,5 meter.

## Erfarenheter och synpunkter

### *Tillämpningsområdet*

Bestämmelserna gäller enbart för åtgärder i anslutning till en- eller tvåbostadshus. Avgränsningen av en- och tvåbostadshus är inte helt klar i fråga om radhus. Radhus med en eller två lägenheter på egen fastighet ska räknas som en- eller tvåbostadshus, medan radhus inom en gemensam fastighet kan räknas som lägenhet i flerbostadshus. Men bedömningen kan variera och viss osäkerhet och orättvisa sålunda råda. Någon saklig grund för olika bygglovsplikt föreligger knappast, de yttre förutsättningarna kan vara mycket likartade.

I fråga om friliggande en- och tvåbostadshus har ägande- och upplåtelseformen ingen betydelse, och inte heller omständigheterna kring boendet. Fritidshus inräknas alltid – oavsett storlek – och mindre kolonistugor kan inte helt uteslutas. Men bestämmelserna är inte avsedda och dimensionerade för små kolonistugor och kolonilotter. I sådana områden kan de få helt andra konsekvenser än i villaområden.

### *Bygglovsfria åtgärder*

Bygglov krävs inte för att färga om byggnader inom områden med detaljplan, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt.

Det sistnämnda villkoret har haft liten eller ingen betydelse i praktiken. Inte ens avvikande färgsättning av radhus har i rättsfall ansetts innebära att byggnadens karaktär därigenom ändras väsentligt<sup>4</sup>. Utgången hade kunnat bli en annan om i stället hela radhuslängans eller området karaktär hade beaktats. Med nuvarande bestämmelse och praxis är omfärgning av småhus i praktiken bygglovsfritt. Det leder sällan till problem, annat än i just radhusområden och andra enhetliga grupphusområden, om de boende har olika ambitioner. Som bestämmelsen är utformad kan diskussion om bygglovsplikten och krav på insatser från byggnadsnämnden heller inte alltid uteslutas.

Bygglov krävs inte för att med mur eller plank anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset. Antalet sådana uteplatser är dock inte begränsat. Det är tillåtet att omgärda hela huset med

---

<sup>4</sup> RÅ 1992 not. 467, och RÅ 1981 2:48.

en 1,8 meter hög mur eller ett dito plank tre meter från huset, ett mått som för övrigt anses otillräckligt för skydda en uteplats med en sittgrupp med bord och stolar som kan passeras på båda sidor.

Bygglov krävs inte för att anordna skärmtak på högst 12,0 kvadratmeter över sådana uteplatser som anges ovan eller över altaner, balkonger eller entréer.

Inte heller antalet sådana skärmtak är begränsat, och inte heller det minsta avståndet mellan dem. De kan utan lov uppföras och enkelt omvandlas till ett tak på 24 kvadratmeter eller mer. Desto mer bestämt är takens tillåtna lägen eller syften, vilket kan framstå som överflödigt, speciellt som varken altaner, balkonger eller entréer i sig är reglerade i lagstiftningen. Den kanske viktigaste begränsningen saknas också, nämligen anknytningen till huvudbyggnaden, som tycks ha fallit bort ur bestämmelserna. Det är därmed möjligt att bygglovsfria skärmtak över altaner och entréer får uppföras inte enbart i anslutning till bostadshuset utan även på en mindre komplementbyggnad, även en bygglovsfri sådan.

Särskilda problem kan uppstå när skärmtaket kompletterar en skyddad uteplats enligt ovan. Att fylla igen det reglementsénligt öppna utrymmet ovan planket eller muren kan då te sig befogat och mestadels kunna ske utan krav på bygglov för ändrat utseende. Att fullborda omvandlingen till en tät fasad med eller utan dörr och fönster kan vara ett enkelt nästa steg, men innebär att utföra en tillbyggnad som kan vara både olovlig och planstridig, med de följder sådant kan få.

Bygglov krävs inte för att uppföra högst två komplementbyggnader i omedelbar närhet av bostadshuset, om byggnadernas sammanlagda byggnadsarea inte är större än 10,0 kvadratmeter, taknockshöjden inte överstiger 3,0 meter och byggnaderna inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

Denna definition av den s.k. friggeboden har fungerat i huvudsak väl och utvecklat en särskild marknad för sådana bodar. De frågor som mestadels kan uppkomma och leda till diskussioner är hur tätt inpå bostadshuset boden får placeras, och varför den inte lika gärna kan vara en tillbyggnad.

Utanför område som inte innehåller samlad bebyggelse och inte omfattas av detaljplan krävs inte bygglov för att göra "mindre tillbyggnader" eller uppföra komplementbyggnader, murar eller plank – utan storleksbegränsning – i omedelbar närhet av bostadshuset.

Dessa undantag gäller således inte över allt där detaljplan saknas, utan enbart utanför "samlad bebyggelse". Begreppet infördes och

definierades av Bostadsutskottet<sup>5</sup> vid införandet av PBL, och tolkas något olika av olika kommuner. Även tolkningen av vad som är en mindre tillbyggnad och hur stor en bygglovsfri komplementbyggnad får vara skiljer sig åt. Mängden bygglovsfria tillägg är heller inte begränsad, och flera mindre tillbyggnader kan givetvis tillsammans ge något helt annat.

I samtliga fall där en byggnad eller byggnadsdel tillkommer gäller att den inte får sträcka sig närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs inte medger detta. Det senare villkoret har emellanåt missuppfattats på så sätt att kommunens gatuförvaltning har uppfattats som granne och därmed kan medge att friggebodar och annat får placeras närmare gräns mot gata eller väg än 4,5 meter. Detta har emellertid aldrig varit avsikten. Inom denna zon är bygglovsplikten inte undantagen och prövningen förbehållen byggnadsnämnden, vilket framgår av PBL-propositionen (prop. 1985/86 s. 256). Vad som gäller vid gräns mot park får betraktas som en öppen fråga.

Enligt 8 kap. 6 § får kommunen i detaljplan för ett område som utgör en värdefull miljö bestämma att omfärgning av en- och tvåbostadshus kräver bygglov, och därmed upphäva villkoret att byggnadens karaktär ändras väsentligt. Kommunen får för sådant område även i detaljplan eller områdesbestämmelser upphäva de utvidgade undantagen för åtgärder utanför samlad bebyggelse i områden utan detaljplan. Det är däremot inte möjligt för kommunerna att införa bygglovsplikt för undantagen i övrigt i fråga om friggebodar, skärmtak och skyddade uteplatser. Byggnadsnämnderna har därmed inga möjligheter att i förväg se till att friggebodar och annat inte utformas eller placeras på olämpligt sätt, inte ens i områden av riksintresse för kulturminnesvården.

Dock är de bygglovsfria åtgärderna ingalunda befriade från kraven på anpassning och varsamhet enligt 3 kap. 1, 10 och 12 §§. Det framgår tydligt av bostadsutskottets ovan nämnda utlåtande. Men friggebodar kan i fråga om både utformning och placering vara en källa till motsättningar såväl mellan grannar eller andra boende i området som med byggnadsvårdande myndigheter.

---

<sup>5</sup> BoU 1986/87:1 s. 99.



## Överväganden och förslag

Kommitténs förslag innebär att de gällande undantagsreglerna förtydligas där oklarheter råder, och därtill utökas för vissa åtgärder avseende friliggande en- och tvåbostadshus, samt att de ytterligare undantagsmöjligheterna utanför samlad bebyggelse slopas. Dessa undantag avseende komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och skyddade uteplatser tillämpas i dag på olika sätt i olika kommuner, och bör regleras av kommunerna genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Undantagen från krav på bygglov för olika åtgärder avseende en- och tvåbostadshus föreslås regleras på två olika nivåer i 8 kap. 3 § PBL. Den första avser alla en- och tvåbostadshus, den andra gäller enbart friliggande sådana.

### *Åtgärder rörande en- och tvåbostadshus av alla slag*

Beträffande bygglovsfriheten för alla slags en- eller tvåbostadshus och till dem hörande komplementbyggnader föreslås främst förtydliganden och preciseringar. När det gäller bygglovsfriheten för omfärgning föreslås dock den förändringen att undantaget ska utökas till att gälla ändringar av yttre både form, färg eller material, under den förstärkta förutsättningen att byggnadens eller områdets karaktär därigenom inte ändras väsentligt.

I dag gäller undantag från krav på bygglov för yttre ändringar av en- och tvåbostadshus enbart i fråga om att färga om byggnad, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt, vilket hittills aldrig givits prejudicerande exempel på.

Den föreslagna förändringen innebär att bygglovsfriheten utökas till att omfatta också ändring i fråga om form och material, samt att villkoret att karaktären inte ändras väsentligt kan avse inte bara byggnaden utan även området. Sålunda föreslås att alla bygglovspliktiga ändringar av en byggnads utseende kan utföras utan lov under det angivna villkoret. Det medför en viss fortsatt osäkerhet om bygglovsplikten i det enskilda fallet, men områdets karaktär ger ett ytterligare och ibland tydligare och mer relevant underlag för att bedöma verkan av att en byggnad förändras.

När det gäller friggebodar förtydligas att de ska vara friliggande men ändå närliggande bostadshuset. Vidare begränsas inte antalet bodar utan enbart deras sammanlagda yta, till 10,0 kvadratmeter.

Det har övervägts att den bygglovsfria ytan även skulle kunna utnyttjas för att bygga till andra friliggande komplementbyggnader. Det skulle dock innebära att den i en detaljplan bestämda byggrätten för t.ex. garage skulle öka med 10,0 kvadratmeter och vid genomförande i ett sammanhang göra bygglovsritningen missvisande och bygglovsprövningen betydelselös.

Skärmtak ska få uppföras i vilket antal, syfte och läge som helst utan bygglov, dock enbart på bostadshuset och inte med en större sammanlagd bygglovsfri yta än 12,0 kvadratmeter. Även mur och plank får uppföras oavsett syfte inom angivna mått, där dock avståndet till byggnaden ökas till 3,6 meter för att rymma en mer möblerbar uteplats.

#### *Åtgärder rörande friliggande en- och tvåbostadshus*

Ytterligare undantag föreslås sålunda för åtgärder i anslutning till *friliggande* en- och tvåbostadshus, dvs. för andra byggnader än radhus och kedjehus. Skälen för att göra en sådan åtskillnad är att radhustomter i regel är mindre och smalare än tomter för friliggande hus och dessutom delade i två delar, samt att radhus och kedjehus mestadels har en mer enhetlig och medvetet formad arkitektur än andra småhus, och därför är mer känsliga för ändringar och tillägg. Det kan även gälla i teknisk mening, såsom risk för brandspridning. De ytterligare undantag som föreslås i anslutning till friliggande en- och tvåbostadshus avser att medge något större friggebodar och skärmtak och därtill inglasade uterum samt carport eller garage på högst 30,0 kvadratmeter eller inom ramen för byggrätten för ändamålet i en gällande detaljplan.

Det har övervägts att införa någon minsta storlek för den tomt eller byggnad som ska kunna komma ifråga för bygglovsfria åtgärder av viss storlek, eller att relatera denna storlek till den öppna eller bebyggda ytan, för att inte tilläggen ska bli dominerande i området eller opassande i sammanhanget. Det är inte meningen att garage på 30,0 kvadratmeter ska få byggas i anslutning till kolonistugor, och inte heller alltid lämpligt att friggebodar får uppföras där. Men nya ytgränser kan medföra nya problem med tolkning och gränsdragning. I stället bör innebörden av begreppet en- och tvåbostadshus förtydligas i praxis.

Därtill bör kommunerna ges ökade och enklare möjlighet att införa bygglovsplikt även för friggebodar och andra tillägg och änd-

ringar i områden med särskilt värdefull bebyggelse. Då kan lovplikt införas i områden där friggebodar och andra tillägg inte passar in i skalan eller sammanhanget, exempelvis koloniområden.

Det har övervägts att tillåta friggebodar även i anslutning till annat än en- och tvåbostadshus, exempelvis daghem, fritidshem, skolor och flerbostadshus. Motivet för att införa bygglovsfria friggebodar m.m. var och är att åstadkomma lättnad och frihet för självbyggaren. Det anses därför inte motiverat att utvidga bygglovsfriheten för den typen av byggherrar.

#### *Kommentar till undantag för friliggande en- och tvåbostadshus*

I fråga om friliggande en- eller tvåbostadshus är kommitténs förslag sammanfattningsvis att det inte ska krävas bygglov för att uppföra bodar och skärmtak med en area av högst 15,0 kvadratmeter vardera och därutöver en friliggande carport eller ett garage som följer gällande detaljplanebestämmelser eller som utanför område med detaljplan har en area av högst 30,0 kvadratmeter, samt inglasa en uteplats i samma storleksordning som skärmtaket.

På smala radhustomter kan redan dagens friggebodar på 10,0 kvadratmeter vara svårplacerade och kännas överdimensionerade. Problemen har emellertid inte varit av den arten att lovfriheten bör inskränkas i sådan bebyggelse. I stället föreslås att den utvidgas till 15,0 kvadratmeter i områden med friliggande byggnader, där förutsättningarna mestadels är mer gynnsamma. Bodarna blir då i många fall mer användbara utan att bli avsevärt mer framträdande och svårplacerade. Av samma skäl föreslås att även skärmtaken får utökas från 12,0 till 15,0 kvadratmeter.

Därutöver föreslås att en carport eller ett garage i friliggande läge på upp till 30,0 kvadratmeter får uppföras utan krav på bygglov, vilket innebär en väsentligt utökad bygglovsfrihet i områden med detaljplan, och även inom samlad bebyggelse utanför sådana områden, där endast normalstora friggebodar i dag får uppföras utan lov. Bakgrunden är att uppförandet av exempelvis carportar och garage är vanligt förekommande ärenden hos byggnadsnämnderna, och att det vid prövningen av bygglovsansökningar sällan finns anledning att lägga synpunkter på annat än deras placering, som enligt förslaget ska styras av detaljplanen eller hållas inom de generella avståndsbestämmelserna. Efter bygganmälan beslutas i kontrollplan sällan om annat än lägeskontroll.

Bygglovsbefrielsen medför att byggnadsnämnden varken utför utstakning eller kräver intyg om lägeskontroll eller utövar tillsyn över andra krav vilket givetvis kan öka risken för misstag, motsättningar och efterverkningar. Detta är en fråga om prioritering av byggnadsnämndens resurser. Utplacering av enkla carportar och garage bör kunna vara ett område som är relativt lågt prioriterat. Att gällande krav och förekommande planbestämmelser ändå ska följas kan medföra att byggnadsnämnderna likväl blir tillfrågade om en viss byggnad håller sig inom reglerna. Men detta ingår i byggnadsnämndens normala uppgifter, och behöver om åtgärden är bygglovsbefriad inte följas upp genom formell ärendehantering.

Kravet på bygglov ska enligt kommitténs förslag tas bort för friliggande byggnader även i fråga om inglasade uterum, av en storlek som ges av de lovfria skärmtaken. Också den förändringen möjliggörs av att radhus inte omfattas av bygglovsfriheten, vilket innebär en betydligt mindre risk för brandspridning, som vid sidan av arkitektur och stadsbild kan vara det största problemet med inglasade uterum.

Bygglovsfriheten medger inte men öppnar för att den inglasade uteplatsen utan lov, men relativt enkelt, kan omvandlas till en reguljär tillbyggnad, som i många fall även sannolikt är planstridig. I dag finns samma problem beträffande de öppna uteplatserna, som steg för steg kan bli allt mer inbyggda. Detta problem har ingen given lösning, alternativ kan vara att antingen göra tillbyggnader lovfria från början, eller slopa lovfriheten för öppna uteplatser under tak. Det senare ter sig inte helt motiverat, och det första skulle kunna få samma märkliga inverkan på både byggrätt, bygglovsritningar och bygglovsprövning som ovan anförts. Att lovbefria inglasade uteplatser skapar inte samma problem.

Det bör i reglerna markeras att friggebodar och övriga bygglovsfria åtgärder inte är fritagna från gällande krav på byggnader, och inte heller från krav på bygglov i de fall bodar och tillbyggnader placeras närmare gräns mot gata eller park än 4,5 meter. Ett klagörande av båda dessa begränsningar är en viktig grundval för den utökade bygglovsfrihet som föreslås.

### 10.6.5 Möjligheter att reglera bygglovsplikten

#### Kommitténs bedömning och förslag

Det är angeläget att kommunerna har möjligheter att reglera lovplikten och utnyttjar möjligheterna i högre utsträckning än i dag för att anpassa lovplikten till de lokala förutsättningarna. Kommittén föreslår att framför allt möjligheterna att använda områdesbestämmelser i detta syfte utvidgas och underlättas.

- Kommunen får genom både detaljplan och områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs för generellt lovpliktiga åtgärder.
- Kommunen får i planbestämmelserna själv bestämma villkoren för att åtgärderna ska få utföras utan lov.
- Kommunen får i värdefulla områden genom detaljplan eller områdesbestämmelser besluta att bygglov krävs för att uppföra friggebodar och utföra andra åtgärder på en- och tvåbostadshus som annars generellt är lovbefriade.
- Kommunen får genom detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma att bygglov krävs för att underhålla eller ändra särskilt värdefulla byggnader på sätt som kan påverka dessa värden.

#### Gällande bestämmelser

Kommunerna kan genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser öka eller minska bygglovsplikten inom vissa ramar och under vissa förutsättningar. Möjligheterna att minska lovplikten är i princip obegränsade, medan utrymmet för att öka den är väsentligt mindre. Beslut om ändrad lovplikt kan endast fattas i form av beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser.

När det gäller bygganmälningsplikten finns inga möjligheter för kommunerna att göra förändringar. Anmälningsplikten gäller oberoende av bygglovsplikten utom i fråga om undantagen för en- och tvåbostadshus, som även omfattar anmälningsplikten.

#### *Minskad lovplikt*

Bygglovsplikten kan genom beslut om detaljplan upphävas för alla bygglovspliktiga åtgärder, under den tid och de förutsättningar som kommunen bestämmer. Genom beslut om områdesbestäm-

melser kan bygglovsplikten upphävas för vissa åtgärder på det sätt som närmare anges i bestämmelserna. Lovplikten kan upphävas för komplementbyggnader och andra mindre byggnader och för anläggningar samt tillbyggnad och ändring av industribyggnader (8 kap. 5 § PBL).

Beslut att upphäva bygglovsplikten får inte fattas om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Inom samlad bebyggelse krävs medgivande från berörda grannar för att utnyttja lovbefrielsen i vissa fall.

### *Ökad lovplikt*

Enligt 8 kap. 6 § får kommunen genom detaljplan eller områdesbestämmelser besluta om ökad lovplikt i områden med värdefull miljö. Lovplikt får införas för att underhålla bebyggelse med särskilda bevarandevärden. Lovplikt får utanför områden med detaljplan införas för omfärgning och andra yttre ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende, och för att uppföra komplementbyggnader och mindre tillbyggnader till en- och tvåbostadshus utanför samlad bebyggelse. I områden med detaljplan får lovplikt införas för omfärgning av en- och tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader.

Kommunen får om det finns särskilda skäl bestämma att bygglov krävs utanför områden med detaljplan för att uppföra, bygga till eller ändra ekonomibygnader för jord- och skogsbruk samt i vissa fall även för skyltar och ljusanordningar.

### **Erfarenheter och synpunkter**

För att förenkla och underlätta ärenden för enskilda bör byggnadsnämnden verka för att möjligheterna till begränsning av bygglovsplikten vinner tillämpning enligt 11 kap. 1 § PBL. Dessa möjligheter har inte tillvaratagits i den utsträckning som är önskvärd. Bygglovsbefrielse har inte införts alls i många kommuner och endast i ringa utsträckning i andra. De skäl som uppges för denna återhållsamhet är såväl brist på tid eller resurser för planarbetet som dåliga erfarenheter eller befarade problem vid tillämpningen. Detaljplan och områdesbestämmelser anses vara krångliga och arbetskrävande vägar för att uppnå bygglovsbefrielse, och kommunen kan

inte ta betalt för vare sig planarbetet eller de förfrågningar och tillsynsinsatser som bygglovsbefrielse kan leda till. Att avskaffa krav på bygglov anses inte alltid leda till lättnader för den enskilde utan till konflikter mellan grannar och besvär för byggnadsnämnden. Även goda erfarenheter av bygglovsbefrielse finns, men företrädesvis där få eller inga grannar finns, exempelvis i hamnområden eller industriområden.

Bygglovsbefrielse innebär inte befrielse från krav på bygganmälan. Detta gör att lättnaden för den enskilde och avlastningen för byggnadsnämnden blir mindre. En fördel är emellertid att bygglovsbefrielse kan införas utan att möjligheterna att utöva tillsyn avseende de tekniska egenskapskraven försvinner.

Möjligheterna att utöka bygglovsplikten har utnyttjats i något högre grad och givit mer positiva erfarenheter. Det är i värdefulla områden inte alltid svårt att få gehör bland de boende för utökad lovplikt. Men ett enklare förfarande efterlyses, och även möjligheter att införa bygglovsplikt för inre ändringar i värdefulla byggnader.

## Överväganden och förslag

### *Minskad bygglovsplikt*

Kommunen kan redan i dag bestämma att bygglovsplikten begränsas med hänsyn till förutsättningarna och behoven på platsen, om inte allmänna intressen eller granneintressen blir lidande. Men i vissa andra fall kan besluten fattas enbart genom ny eller ändrad detaljplan, och i vissa andra fall måste lovbeFrielse inom samlad bebyggelse villkoras med grannemedgivande.

Förbehållen i lagtexten uttrycker stor medvetenhet om att det finns konfliktrisker med bygglovsbefrielse, vilket ju även erfarenheterna pekar på. Kommunerna verkar vara väl medvetna om dessa risker, och borde vara bäst skickade att möta dem genom att själva bestämma vilka krav på grannemedgivande och andra förutsättningar som ska gälla vid utförande av bygglovsfria åtgärder.

Förslaget innebär att de preciserade bestämmelserna om medgivande från grannar tas bort och ersätts med att kommunen ska ange de förutsättningar som ska gälla för utförandet av de bygglovsbefriade åtgärderna. De bestämmelser som gäller i dag är komplicerade och svårtolkade. De kan exempelvis lätt blandas ihop

med förfarandereglererna vid upprättandet av planen eller områdesbestämmelserna, som inte är berörda utan regleras i särskild ordning i 5 kap. PBL.

Ändringsförslagen innebär också att bygglovsbefrielse oavsett åtgärd kan införas inte bara i detaljplan utan även i områdesbestämmelser. Genom områdesbestämmelser kan exempelvis bygglovsplikten för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader upphävas i områden där kommunen bedömer att så kan ske utan olägenheter. Mot bakgrund av den kritik som framförts mot att det är för omständligt att införa lättnader i lovplikten genom områdesbestämmelser, finns det anledning att betona de möjligheter till ett förenklat förfarande och enklare handlingar som kan tillämpas då områdesbestämmelser med ett begränsat syfte och innehåll upprättas. Dessa möjligheter berörs i avsnitt 8.3.7.

Det har önskats och övervägts att införa andra och ännu enklare möjligheter, såsom att bygglovsplikten ska kunna regleras redan i översiktsplanen eller genom någon form av separat beslut i kommunfullmäktige. Det finns stöd i regeringsformen för att reglera lovplikten i en översiktsplan. Men konsekvensen skulle bli att översiktsplanen i denna del blir juridiskt bindande, vilket många ställer sig tveksamma till. Att fatta separat beslut avseende bygglovsplikten vid sidan om PBL:s planinstrument skulle kunna skapa en rättsosäkerhet, bl.a. i fråga om beredning inför beslut och rätten att överklaga.

Kommunernas möjligheter att reglera bygglovsplikten ska ses mot bakgrunden av kravet på bygganmälan avskaffas, varigenom bygglovsplikten har betydelse även för tillsynen avseende de tekniska egenskapskraven. Det innebär att konsekvenserna även i detta avseende måste beaktas vid beslut om bygglovsbefrielse. De tekniska egenskapskraven ska lika mycket som de övriga samhällskraven gälla oberoende av bygglovsplikten, men bygglovsbefrielsen kommer således att ha effekt för både prövning och tillsyn. Kommittén ser i detta inget hinder för att kommunerna ska kunna besluta om minskad bygglovsplikt. Bestämmelsen som anger förutsättningarna för minskning av bygglovsplikten förslås samlade i 8 kap. 4 § PBL.



### *Ökad bygglovplikt*

Kommunen föreslås genom detaljplan eller områdesbestämmelser få bestämma att bygglov krävs för att i värdefull miljö uppföra frigebodar och utföra andra åtgärder på en- och tvåbostadshus som normalt är undantagna från lovplikt. Dessutom bör kommunen på samma sätt kunna bestämma att bygglov krävs för att underhålla eller ändra byggnader på sätt som kan påverka deras särskilda bevarandevärden, vilket i praktiken ger möjlighet att uttolka och precisera bygglovslovplikten avseende både yttre och inre ändringar.

Friggebodsreglerna kan redan i dag innebära vissa problem i särskilt värdefulla områden, och möjligheterna för kommunerna att förebygga detta genom utökad bygglovsplikt är begränsade. I och med att de generella undantagen från lovplikten för åtgärder avseende en- och tvåbostadshus föreslås att utökas, såsom redovisats i föregående avsnitt, blir det än mer angeläget att kommunerna har möjlighet att införa krav på lov för dessa åtgärder i dylika områden. Möjligheterna att införa lovplikt i värdefulla områden utökas således till att gälla alla åtgärder som är undantagna för en- och tvåbostadshus.

I dag finns möjlighet att införa krav på lov för underhåll av särskilt värdefulla byggnader, men inte för att göra inre ändringar. I och med att anmälningsplikten avskaffas har föreslagits att inre ändringar avseende t.ex. planlösning eller bärande konstruktioner i stället och generellt ska omfattas av bygglovsplikten. Därtill har föreslagits att väsentliga yttre ändringar ska vara lovpliktiga även utanför områden med detaljplan. Men för att inte värdefulla inredningar och fasadelement vid ändringar ska komma till skada p.g.a. oklarheter om bygglovsplikten, föreslås att denna ska kunna preciseras till att gälla sådant underhåll eller sådana ändringsåtgärder som kan påverka byggnadens särskilda värden enligt fackmässig bedömning. Det innebär exempelvis att bygglovsplikt kan bestämmas i detaljplan eller områdesbestämmelser för byte av fönster i en byggnad med särskilt värdefulla sådana, oavsett om detta innebär en väsentlig utseendeförändring eller ej. I princip kan lovplikt införas för alla åtgärder som kan påverka en byggnads särskilda värden, inklusive den inredning som är fast monterad och bedöms vara en del av byggnaden. Den gränsdragningen kan vara svår, men ska sålunda kunna prövas i förväg genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser.

I 8 kap. 5 § samlas bestämmelserna rörande möjligheterna att öka bygglovsplikten i vissa situationer.

#### *Lovplikt och samhällskrav*

Meningen med bygglovsplikten är att kommunerna ska kunna pröva och bevaka de krav samhället ställer på olika slags byggnadsverk. Bygglovsplikten i sig ska inte avgöra och avgränsa giltigheten eller tillämpningen av dessa krav. Den ska endast ha konsekvenser för möjligheterna att följa upp dem. I dag kan kravens räckvidd och tillämpning i praktiken vara förbundna med både bygglovs- och bygganmälningsplikten. Men en sådan koppling är inkonsekvent och leder till onödiga oklarheter och hinder för bygglovsbefrielse. Lovplikten ska styras av kraven snarare än styra dem. Det finns ingen logisk anledning att eftersätta kraven på vissa objekt bara därför att tillsynen måste prioriteras till andra.

## 10.7 Rivningslov

### **Kommitténs bedömning och förslag**

På landsbygden finns många värdefulla byggnader, men i områden utan detaljplan kan de i dag rivas utan lov. Kommittén föreslår att lovplikten utvidgas och ytterligare några justeringar görs i bestämmelserna.

- Skyddet mot rivning av bevarandevärd bebyggelse förstärks genom att krav på rivningslov införs även i områden som inte omfattas av detaljplan.
- Kommunernas möjligheter att minska rivningslovsplikten där så är lämpligt kan underlättas genom ett förenkla förfarande för områdesbestämmelser.
- Behovet av byggnaden för bostadsförsörjningen avskaffas som grund för att vägra rivningslov.
- Krav på rivningsanmälan och rivningsplan avskaffas. Tillsyn av hanteringen av rivningsavfallet ska fortsättningsvis hanteras inom ramen för miljöbalkens provningssystem.

### 10.7.1 Rivningslovsplikten

#### Gällande bestämmelser

Rivningslov krävs enligt 8 kap. 8 § PBL generellt enbart inom områden med detaljplan, och endast för rivning av sådana byggnader eller delar av byggnader, som kräver bygglov för att få uppföras. Lovplikten omfattar inte andra anläggningar än byggnader. För byggnader kan den dock varieras av kommunerna på flera sätt.

Kravet på rivningslov kan upphävas genom bestämmelser i detaljplan. Krav på rivningslov kan införas utanför område med detaljplan genom områdesbestämmelser. Kravet kan utvidgas till byggnader som får uppföras utan bygglov.

#### Erfarenheter och problem

De brister som har framhållits rörande rivningslovsplikten är främst att värdefulla byggnader utanför områden med detaljplan kan rivnas utan föregående prövning, om de inte är klassade som byggnadsminnen eller skyddade genom rivningsförbud i områdesbestämmelser.

Lovplikten kan utökas genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser, men båda förfarandena anses alltför krångliga och tidsödande för att tillämpas i den utsträckning som skulle behövas. Även värdefulla anläggningar, exempelvis industriminnen, saknar skydd mot rivning, och kan med nuvarande regler inte göras lovpliktiga genom planbestämmelser.

Rivningslovsplikten kan i vissa fall vara svår att tolka med avseende på åtgärdens omfattning. I propositionen gjordes en begreppsbestämning som innebar att rivning skulle avse att även byggnadens stomme togs bort, medan grunden kunde få finnas kvar (prop. 1985/86:1 s. 706). Det innebär att rivningslov inte krävs för att ta bort taktäckning och fasadbeklädnad, och låta väder och vind göra resten. Åtgärden kan dock strida mot kraven att byggnader ska hållas i vårdat skick och underhållas utifrån sina värden. Men det kräver särskilda insatser från byggnadsnämnden för att hävda sådana krav.

Även att ta bort endast en del av ett hus, t.ex. en veranda eller gårdsflygel, innebär rivning som kräver lov. Men definitionen är ändå inte uttömmande. Rivningslov kan aktualiseras även för riv-

ning av delar ovanför bottenvåningen, och gränsen mellan delvis rivning som kräver rivningslov, och ändring som kräver bygglov är i praktiken flytande.

### Överväganden och förslag

Generellt krav på rivningslov gäller i dag endast inom område med detaljplan. Kommunen får i områdesbestämmelser besluta att lovplikt införs, men så har inte skett i någon betydande utsträckning. Många byggnader värda att bevara finns på landsbygden, de flesta saknar reglerat skydd mot rivning, och många har på så vis gått förlorade. Generellt krav på rivningslov föreslås därför gälla även utanför områden med detaljplan. Både bygglovsplikten och rivningslovsplikten skulle därmed göras oberoende av om området omfattas av detaljplan.

Kommunerna bör ha möjlighet att införa rivningslovsplikt även för värdefulla anläggningar, även för ej bygglovspliktiga sådana. Äldre anläggningar som inte är aktuella att uppföra i dag kan vara desto mer värdefulla att bevara för framtiden.

Detta kräver ändringar i 8 kap. 8 § PBL.

Kommunerna bör använda de möjligheter som finns att förenkla förfarandet för att genom detaljplan eller områdesbestämmelser reglera rivningslovsplikten. Särskilt områdesbestämmelser kan vara ett lämpligt sätt att reglera lovplikten. Möjligheterna till förenklingar i samband med att områdesbestämmelser tas fram behandlas i avsnitt 8.3.7.

### 10.7.2 Prövningen av rivningslov

#### Gällande bestämmelser

Ansökningar om rivningslov ska enligt 8 kap. 16 § PBL bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen omfattas av rivningsförbud, behövs för bostadsförsörjningen eller bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Kommunerna får i detaljplan eller områdesbestämmelser införa rivningsförbud. Beslut om rivningsförbud eller vägrat rivningslov

kan leda till ersättningskrav på kommunen enligt bestämmelser som kommenteras längre fram, se 5 kap. 7 § 4 och 16 § 4.

### Erfarenheter och problem

Rivningsförbud genom detaljplan och områdesbestämmelser är vid sidan av skydd enligt kulturminneslagen det effektivaste sättet att bevara värdefull bebyggelse från rivning. Det problem som anförts från bl.a. Kulturbebyggelseutredning i slutbetänkandet K-märkt (SOU 2004:94) är att kommunerna inte fattar beslut om rivningsförbud i den utsträckning som skulle behövas, bl.a. för att riksdagens miljömål ska kunna uppfyllas. Orsakerna till detta anses vara att kommunerna inte anser bevarandefrågor vara grund nog för att avsätta resurser för planarbete, samt att ersättningsanspråk kan aktualiseras. Utredningen har därför föreslagit att rivningsförbud såväl som skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser ska ersättas med en särskild kommunal kulturminnesmärkning, som inte skulle ge rätt till ersättning förrän den läggs till grund för att vägra rivningslov.

Rivningslov kan vägras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde även om rivningsförbud inte meddelats. Då krävs emellertid annat beslutsunderlag. Det bedömningsunderlag som kommunerna har anses ibland vara otillräckligt. Det har förutsatts att kommunerna inventerar den bebyggelse som är värd att bevara, men så har inte skett i förväntad utsträckning. Enligt Boverkets analyser finns någon form av kulturminnesvårdsprogram eller motsvarande kunskapsunderlag bara i ett mindre antal kommuner. Problemet därmed är dels att många bevarandevärda objekt inte kan vägras rivning på väl underbyggd grund, dels att många fastighetsägare inte kan förutse att rivning ändå kan ifrågasättas. Vilka värden som ska kunna läggas till grund för tillämpningen och hur de ska bestyrkas blir en fråga att ta ställning till från fall till fall.

Kriteriet för att vägra rivning av värdefull bebyggelse skulle enligt propositionen (prop. 1985/86:1 s. 290) ges en vid tolkning avseende vilka värden och vilken bebyggelse som kan komma i fråga att bevara. Det skulle inte bara gälla den särskilt värdefulla kategori byggnader som inte får förvanskas enligt 3 kap. 12 §. Ändå är det just den kategorin som kommer till uttryck i formuleringarna ovan, vilket innebär att nivån lagts högre än avsikten var.

Möjligheten att utan stöd av rivningsförbud vägra rivningslov på grundval av byggnadens kulturhistoriska, eller andra särskilda värden har ytterligare begränsningar. En sådan är att avsaknaden av meddelat rivningsförbud kan tas till intäkt för att värdet inte bedöms vara tillräckligt högt. En annan är att ersättningsanspråk kan aktualiseras även i dessa fall. En ytterligare begränsning är att inga garantier finns för att byggnaden bevaras på ett bra sätt. Det finns ett generellt krav på att byggnader ska underhållas, men i praktiken måste förfallet gå långt innan byggnadsnämnden har tillräcklig grund för att ingripa. Byggnader som omfattas av rivningsförbud har ett starkare skydd mot både förvanskning och förfall. Rivningsförbud är inte detsamma som förvanskningförbud, men kan meddelas endast för byggnader som omfattas av sådant förbud. I praktiken kan också rivningslov vägras endast för byggnader som skulle kunna omfattas av ett sådant skydd.

### Överväganden och förslag

Det finns ingen anledning att avskaffa möjligheterna att införa rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser. Kulturbebyggelseutredningens förslag om kommunal kulturminnesmärkning kan vara ett möjligt komplement och alternativ, men behöver inte utesluta att rivningsförbud kan meddelas även i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Problemet med bostadsförsörjningen som prövningsgrund är dels att den måste tillämpas utifrån marknadsmässiga och fastighetsekonomiska bedömningar, vilka utgör betydande osäkerhetsfaktorer, dels att den omfattar bostadssociala ambitioner som inte kan följas upp med stöd av PBL.

Bestämmelsen har sitt ursprung från den tid då kommunerna var skyldiga att upprätta bostadsförsörjningsplaner. I dag är detta ingen skyldighet, men riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Kommunala bostadsförsörjningsprogram kan läggas till grund för prövning av rivningslov, om hänsyn tas till byggnadens skick och läget på bostadsmarknaden. Därtill är bestämmelsen ägnad att vara ett varsamhetsskydd för de boende, vilka då en rivning aktualiseras har ett svagt besittningsskydd enligt både jordabalken och hyreslagen. Det ligger således i hög grad i hyresgästernas intresse att kunna påverka

beslut i rivningsfrågor (se Didón m.fl., Plan- och bygglagen s. 8:108).

Emellertid stöds detta intresse inte av någon bestämmelse i PBL. Kriteriet för rivningslov avser bostadsförsörjningen i kommunen, inte bostadsbehovet för de berörda individerna. Rivningslov kan inte vägras vare sig med stöd av de boendes inställning eller i avvaktan på att deras bostadsfråga löses. PBL ger inte direkt stöd för att vare sig underrätta hyresgäster om ansökningar om rivningslov, ge dem tillfälle att yttra sig före beslut eller delge dem beslutet med besvärshänvisning.

Den socialt betingade prövningsgrunden framstår därför som förledande, och kriteriet i sig som förlegat. Boendet är en viktig funktion i samhället och för medborgarna, men inte den enda viktiga. Sysselsättning och service är lika betydelsefulla funktioner för välfärden. Nedläggning och kanske rivning av arbetsplatser, skolor och andra serviceinrättningar kan vålla samma sociala problem och upprördhet som rivningen av bostäder. En utökning av prövningsgrunderna i denna riktning har aktualiserats, men kommittén finner inga övertygande skäl för att kommunerna på detta sätt ska styra vare sig bostads- eller lokalmarknaden, eftersom den bakomliggande problematiken inte får sin lösning genom bestämmelser av detta slag i PBL.

Problemet med bristande underlag för prövningen av bevarandevärden skulle kunna minska genom att prövningskriterierna förtydligas eller villkoras med krav på särskilt dokumenterat underlag, vilket emellertid skulle motverka den öppna tolkning och tillämpning som är avsedd i propositionen och ter sig angelägen att eftersträva. Man kan också vid prövningen av rivningslov tänka sig en hänvisning till kraven i 2 kap. såsom beträffande prövningen av bygglov.

Med anledning av kommitténs förslag behöver 8 kap. 16 § PBL ändras.

Kommittén har inte behandlat ersättningsreglerna, som kan ha stor betydelse för hur bestämmelserna om rivningslov och rivningsförbud tillämpas. Ersättning utgår inte enbart i samband med prövningar av rivningar utan kan också utgå till följd av införande av skyddsbestämmelser. Reglerna skiljer sig åt, men en översyn av ersättningsreglerna bör dock ske särskilt och inom ramen för en samlad översyn.

### 10.7.3 Rivningsanmälan och rivningsplan

#### Gällande bestämmelser

Rivningsanmälan krävs för rivning av byggnader eller delar av byggnader som inte är komplementbyggnader, bygglovsfria ekonomibygnader eller totalförsvarets hemliga byggnader (9 kap. 2 § PBL).

Till rivningsanmälan ska fogas en rivningsplan över hur rivningsmaterialet ska hanteras – om inte byggnadsnämnden annat bestämmer. Rivningen ska ske så att olika material kan omhändertas var för sig. Byggnadsnämnden får besluta att rivningsplan krävs även för byggåtgärder som kan innebära att farligt utrivningsmaterial uppkommer (9 kap 2 a och 4 §§).

#### Erfarenheter och problem

Kravet på rivningsplan har inneburit att både byggherrar och kommuner har skaffat sig kunskap om hur olika slags rivningsavfall kan och bör omhändertas, och vart det kan sändas. Tillsyn av hur rivningsplan följs utanför byggplatsen sker dock inte i någon större utsträckning från byggnadsnämndernas sida.

#### Överväganden och förslag

I konsekvens med att byggnadsanmälan slopas föreslås att även kravet på rivningsanmälan avskaffas. Kvalitetsansvarig ska dock finnas även i rivningsärenden, och behovet av kontroll och tillsyn av rivningsarbetena ska gås igenom och beslutas i anslutning till rivningslovsprövningen.

Kravet på rivningsplan föreslås dock slopas inom ramen för PBL. Hanteringen av rivningsavfallet bör regleras genom miljöbalken, och tillsynsansvaret ligga på den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsofrågorna. Förslaget syftar och bedöms leda till att tillsynen av miljöfarligt rivningsavfall kan förbättras. Miljöförvaltningarna har erfarenheter och kunskaper om annan avfallshandling, och miljöbalken kan redan i dag anses innehålla de nödvändiga bestämmelserna. Hantering av avfall behandlas i 15 kap. miljöbalken. Där stadgas i 19 § att om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får reger-



ingen meddela föreskrifter som innebär att ett visst slag av avfall ska förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall samt meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för ändamålet. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

Kommittén föreslår att kravet på rivningsanmälan i PBL tas bort och att regeringen meddelar de föreskrifter som behövs för att miljöfrågorna i anslutning till rivningsarbeten ska kunna omhändertas väl med stöd av miljöbalken.

Detta kräver vissa ändringar av dagens bestämmelser i PBL och den nya regleringen ska enligt kommitténs förslag föras in i 9 kap. 8 § PBL.

## 10.8 Tidsbegränsade och periodiska bygglov

### Kommitténs bedömning och förslag

Bygglov som tillfällig åtgärd kan idag, mot grannars vilja, ges för planstridiga och mer eller mindre olämpliga åtgärder för en sammanlagd tid av tjugo år. Så kan ibland ske även för permanent avsedda åtgärder som inte ryms inom ramen för mindre avvikelser. Kommittén föreslår följande ändringar.

- Tidsbegränsade bygglov kan sökas och lämnas avseende alla bygglovspliktiga åtgärder.
- Ansökan ska innehålla en redovisning av hur och när åtgärden ska avvecklas och platsen återställas.
- Den maximala tiden skärs ned från tjugo till tio år för åtgärder som kan vara planstridiga men fyller kraven på lämplig placering och utformning, och till fem år för andra åtgärder.
- Regeringen bemyndigas att utfärda föreskrifter för tillämpningen av de tekniska egenskapskraven. Inriktningen bör vara att tidsbegränsade bygglov kan beviljas med avsteg från dessa krav utom i fråga om hälsa, säkerhet och tillgänglighet.
- Periodiska bygglov kan ges för säsongsanknutna åtgärder med villkor att utnyttjas endast del av år.
- Ansökningar om bygglov ska kunna avslås om den åtgärd som man söker lov för i allt väsentligt överensstämmer med den åtgärd man fått tidsbegränsat lov för tidigare.

## Gällande bestämmelser

Bygglov för tillfälliga åtgärder regleras i 8 kap. 14 § PBL. Sådant lov kan lämnas för bygglovspliktiga åtgärder som inte fyller gällande bestämmelser och som är av tillfällig karaktär. Det kan gälla uppförande av enkla byggnader, ändrad användning av lokaler eller andra åtgärder som är planstridiga eller inte fullt och långsiktigt lämpliga på platsen. Lov kan beviljas för tio år i första omgången och förlängas till sammanlagt maximalt tjugo år. Tillfällig åtgärd kan även regleras i detaljplanen och sålunda vara en alternativ, planenlig användning av marken, som dock prövas enligt bestämmelserna om bygglov för tillfällig åtgärd.

## Bakgrund och syfte

Bygglov för tillfällig åtgärd syftade ursprungligen till att mark som är planlagd för viss användning tillfälligt ska kunna tas i bruk för andra ändamål som kan genomföras i avvaktan på att planen genomförs och inte försvårar att så sker. Men i praktiken har syftet vidgats till att angelägna åtgärder ska kunna tillåtas också på mark som har ianspråktagits och byggnader som har uppförts enligt gällande plan.

I byggnadsstadgan var den totala tiden inte begränsad, men åtgärden skulle omprövas minst vart tredje år. Enligt PBL kan lov lämnas för tio år vid första ansökan och förlängas med fem år i taget till sammanlagt högst tjugo år. Något motiv för den förändringen uttalades inte i förarbetena till PBL. I propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. förklarades och kommenterades tidsfristens längd enbart ur den sökandes perspektiv.

Departementschefen fann inte några betänkligheter från rätts-säkerhetssynpunkt med bygglov för tillfälliga åtgärder. Utgångspunkten var att det inte var till nackdel för den enskilde att under så lång tid ha bara ett sådant lov till stöd för sin markanvändning. Lov för tillfälliga åtgärder skulle ses som en möjlighet som fanns i reserv för det fall att den gällande planen lägger hinder för ett permanent lov. Reglerna om lov för tillfälliga åtgärder ansågs med andra ord vara uppställda i sökandens intresse (prop. 1985/86:1 s. 723).

Ingenting nämndes om berörda sakägares intresse och de eventuella nackdelar som de kan få kännas vid till följd av att bygglov

medges för åtgärder som inte följer gällande planer eller fyller uppställda krav, men ändå kan tillåtas i upp till tjugo år. Varken i lagtexten eller i förarbetena sägs heller något om på vilka grunder bygglov får lämnas, utöver att sökanden begär det. I kommentarerna av Didón m.fl. (Plan- och bygglagen s. 8:103) anges att en praktisk och ekonomisk förutsättning kan vara att byggnaden eller anläggningen inte byggs fast, dvs. att det inte är orimligt att byggnaden rivs eller åtgärden upphör inom några få år. Den uppfattning som framförs i kommentarerna är att paragrafen över huvud taget inte tycks vara avsedd att användas för att mera allmänt lämna lov för planstridiga åtgärder som är av mer eller mindre permanent natur.

Detta motsägs dock av departementschefens nyssnämnda motivering att de tjugo åren ska ses som en möjlighet i reserv för det fall att den gällande planen lägger hinder för ett permanent lov, dvs. som en ren form av dispens.

Paragrafens totala avsaknad av reella prövningsgrunder i förening med generösa tidsgränser har också öppnat för en vid tillämpning, och därtill en rad tolkningsproblem och en betydande rättsosäkerhet.

## Erfarenheter och problem

### *Lång tid av olägenheter för grannar*

Grannar som upplever olägenheter av åtgärden har svårt att förstå att en varaktighet på tjugo år kan anses tillfällig. Tidsfristen kan jämföras med att byggarbeten, byggbodas och annat som kan vara till olägenhet i näromgivningen bara ska behöva tålas i fem år efter ett beslut om bygglov.

### *Oklart vad som är en tillfällig åtgärd*

Det är oklart vad som är en tillfällig åtgärd. Av kommentarerna och rättsfallen framgår att åtgärden ska ha "tillfällig karaktär", dvs. att den praktiskt och ekonomiskt ska vara rimlig att avveckla inom den avsedda tiden. Ibland har även funktionella aspekter anlagts, såsom att åtgärden inte får vara långsiktigt oundgänglig på platsen. Lov för tillfällig åtgärd benämns ibland tillfälligt lov, vilket kan miss-

uppfattas så att det är lovet som är provisoriskt, och att det kan ges i avvaktan på ett pågående planarbete. Det händer att bygglov för tillfällig åtgärd begärs och beviljas för att undgå planändring för åtgärder som strider mot detaljplanen och inte kan betraktas som mindre avvikelser, men betecknas som tillfälliga åtgärder även om de är permanent avsedda.

Det angivna förfarandet har enligt ovan visst stöd i förarbetena och kan även ske utan att uppenbart strida mot lagstiftningen. Ett inte ovanligt exempel gäller väsentligt ändrad användning, som enligt förarbetena aldrig kan vara en mindre avvikelse från gällande detaljplan. En ändrad användning kan betraktas som en trovärdig tillfällig åtgärd om inga avsevärda ingrepp i byggnaden behövs eller om ändringarna är så generellt användbara att de inte måste återställas – eller om byggnadsnämnden helt enkelt avstår från att pröva saken, vilket den ju inte är skyldig att göra.

En annan möjlighet inom ramen för dagens uppdelning mellan bygglov och byggnmälan är att byggherren genomför den inre anpassningen enligt reglerna för byggnmälan och därefter tar byggnaden i bruk för den nya och planstridiga användningen med stöd av bygglov för tillfällig åtgärd.

#### *Prövningskriterier saknas*

Lämplighetskriterier för prövningen av på vilka grunder lov får beviljas respektive kan eller ska avslås saknas helt. Bestämmelserna i 8 kap. 11 och 12 §§ är satta ur spel, och därmed helt eller delvis såväl eventuella fastighets- och detaljplaner som lämplighetskraven i 2 och 3 kap.

Inga andra prövningskriterier är heller angivna – eller uteslutna – i sammanhanget. De kan hämtas inom såväl som utom bygglovskraven i PBL, t.ex. bland de tekniska egenskapskraven i BVL, vilket innebär att kraven kan ställas högre för tillfälliga än för permanenta åtgärder. Det är inte ens givet att prövningen ska hållas inom bygglagstiftningens ramar. Det fria prövningsutrymmet är avsett i förarbetena och bekräftas av rättsfallen, som inte ger tydligare besked än att lov får ges om mer talar för än emot den avsedda åtgärden, vilket således får avgöras från fall till fall. Paragrafen har karaktär av generalklausul, som kan tillämpas utifrån de syften som i sammanhanget bedöms beaktansvärda.

### *Periodiska åtgärder*

Bygglov för tillfälliga åtgärder som är säsongsbundna men återkommer på samma plats år efter år måste sökas på nytt varje år. Det finns ett behov av men ingen form för bygglov för periodiska åtgärder.

### *Avvecklingen*

Vad som måste ske när eller innan tiden för ett bygglov för tillfällig åtgärd går ut – senast efter tjugo år – är inte helt klart. Åtgärden måste i princip upphöra om den inte genom planändring kan ges permanent lov. Men ansökan om bygglov för en ny tillfällig åtgärd – mer eller mindre snarlik den föregående – kan sökas och beviljas för ytterligare tio år, efter en prövning på ytterligt obestämda grunder.

## **Överväganden och förslag**

Kommittén föreslår att bestämmelsen i 8 kap. 14 § avseende tillfälliga lov ändras och att benämningen tillfälliga lov ersätts med lov för tillfällig åtgärd och periodiska lov. Dessutom föreslås vissa justeringar i övrigt som kommenteras i det följande.

### *Tiden bör begränsas*

Den sammanlagt möjliga tiden för en tillfällig åtgärd som inte fyller normala minimikrav är orimligt lång med hänsyn till grannarnas rättigheter. Det är rimligt att åtgärder som är angelägna men inte fyller samhällets krav på anpassning och hänsyn till omgivningen ska kunna tillåtas under en begränsad tid, men det är inte rimligt att den ska kunna fortgå i upp till tjugo år, för att därefter eventuellt permanentas. Åtgärder som inte fyller alla krav på hänsyn och anpassning till omgivningen bör accepteras i högst fem år. Vilka krav eller i vilken grad kraven i 2 kap. 5 § ska vara uppfyllda får bedömas av byggnadsnämnden från fall till fall, och de eventuella olägenheterna vägas mot nyttan av åtgärden. Det måste m.a.o. finnas goda skäl för att bevilja bygglov för en åtgärd som bedöms innebära större olägenheter än som normalt måste accepteras enligt gällande

bestämmelser. Åtgärder som fyller kraven fullt ut men strider mot gällande detaljplan bör kunna accepteras i upp till tio år. De tjugo år som medges i dag öppnar för åtgärder som är avsedda att vara permanenta, men är alltför planstridiga för att passera som mindre avvikelser.

#### *Kraven bör förtydligas*

Tillfälliga åtgärder som är bygglovspliktiga kräver enligt dagens regler i många fall även byggnmälan. Fråga uppkommer i många sådana ärenden om alla de tekniska egenskapskraven enligt 2 § BVL måste uppfyllas i fråga tillfälliga åtgärder. Vid en sammanläggning av bygglov och byggnmälan blir detta en fråga att ta ställning till i bygglovsprövningen. En precisering av vilka krav som ska hävdas vid tillfälliga åtgärder behövs, och görs lämpligen i förordning om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., där kravens tillämpning vid ändringsåtgärder återfinns i dag.

Ansökningar om tidsbegränsade bygglov ska sålunda bedömas både mot bygglovskraven i PBL och de tekniska egenskapskraven i BVL – som förtydligas genom föreskrifter i förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVF). För att åtgärder ska kunna beviljas i upp till fem år bör endast krävas att föreskrifterna enligt BVF är uppfyllda. I dessa fall får lovet inte förlängas. För att åtgärder ska kunna beviljas i upp till tio år bör krävas att de tillgodoser både kraven i BVF och placerings- och utformningskraven i 2 kap. 5 § PBL. Det är kommitténs uppfattning att de tekniska egenskapskraven ska vara i huvudsak uppfyllda för att lov ska kunna beviljas för tio år.

#### *Avvecklingen ska vara byggherrens ansvar*

Den tillfälliga karaktären och de praktiska och ekonomiska möjligheterna att avveckla åtgärden framstår i sig inte som ett väsentlig allmänt intresse, utan som en privatekonomisk fråga. Prövningen av om åtgärden har tillfällig karaktär leder till en för PBL ovidkommande och för många bygglovhandläggare främmande bedömning av investerings- och återställningskostnader. När en byggherre önskar uppföra en permanent byggnad är det banken och inte byggnadsnämnden som bedömer om han har råd till det, trots att

en konkurs under färdigställandet kan äventyra många av premiserna för bygglov. När en byggherre ansöker om lov för en tillfällig åtgärd bör det på samma sätt vara dennes sak att bedöma lönsamheten och genomförbarheten inklusive avvecklingsmöjligheten av åtgärden och byggnadsnämndens sak att bedöma lämpligheten inom den utmätta tiden och därtill att vid behov sätta kraft bakom beslutet när tiden är ute. Avvecklingen är en naturlig del av genomförandet av åtgärden, och att pröva den ligger utanför byggnadsnämndens ansvar och de flesta bygglovshandläggares kompetens. För att markera denna förändring bör benämningen ändras till tidsbegränsade lov.

För att avvecklingen ska vara trovärdig bör det redan i bygglovsansökan redovisas varför åtgärden behövs bara under en begränsad tid och hur avvecklingen ska gå till. Efter det att den maximalt möjliga tiden gått ska en ny ansökan för snarlik åtgärd på platsen – i ganska vid mening – inte kunna beviljas.

### *Bygglovsplikten*

I ett bygglov för tillfällig åtgärd får enligt 8 kap. 14 § andra stycket medges att en byggnad eller annan anläggning uppförs, byggs till eller i övrigt ändras och att en byggnads eller byggnadsdels användning ändras. Denna bestämning av tillämpningsområdet är oklar i syftet och i relation till bygglovsplikten. Den framstår som onödig. Tidsbegränsade bygglov bör kunna ges för alla slags bygglovspliktiga åtgärder.

### *Periodiska åtgärder*

Bygglov ska inte behöva sökas och prövas på nytt enbart därför att den avsedda åtgärden regelbundet avvecklas t.ex. på hösten och återtas till våren eller sommaren. Om åtgärden fyller kraven för bygglov ska permanent lov kunna ges med periodisk giltighet. I andra fall kan tidsbegränsat lov ges med motsvarande begränsning.

### *Övergångsbestämmelser*

De första byggloven för tillfällig åtgärd som givits med stöd av PBL löper ut senast 2007. Många givna lov för tillfälliga åtgärder kommer att gälla lång tid framöver, kanske till 2018, och fordrar därför övergångsbestämmelser som medger detta (se kapitel 15).

## 10.9 Förhandsbesked

### **Kommitténs bedömning och förslag**

Förhandsbesked om bygglov har i dag ett mycket begränsat tillämpningsområde. Det täcker bara en liten del av de frågor om vad lagen tillåter som en byggherre kan ha inför ett projekteringsarbete.

Bindande förhandsbesked om bygglov föreslås kunna ges rörande alla krav som kan aktualiseras vid en bygglovsprövning.

### **Gällande bestämmelser**

Byggherren kan enligt 8 kap. 34 § begära och få ett formellt och bindande förhandsbesked om bygglov avseende den del av bygglovsprövningen som avser lokaliseringskraven, dvs. i princip de allmänna intressen enligt nuvarande 2 kap. PBL som ska tillgodoses vid prövning av bygglov utanför område med detaljplan.

### **Syfte och bakgrund**

Syftet är att byggherren inte ska behöva lägga ned fortsatt projekteringsarbete om det kan finnas hinder för etableringen som sådan. En utvidgning till att beskedet ska kunna omfatta även de tekniska egenskapskraven avseende t.ex. tillgänglighet och användbarhet har diskuterats tidigare. Plan- och byggutredningen föreslog med hänvisning till den avsedda reduceringen av bygglovsprövningen att förhandsbeskedet helt skulle avvecklas. Flera remissinstanser menade att det i stället borde utvecklas, vilket dock avfärdades som obehövt i propositionen med motiveringen att ansvaret skulle ligga på byggherren och kraven utformas så att de inte medgav något avsevärt tolkningsutrymme (prop. 1993/94:178 s. 91).



## Erfarenheter och problem

De tekniska egenskapskraven lämnar främst vid ändringsåtgärder utrymme för tolkningar och skälighetsbedömningar – avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen – som i slutändan endast byggnadsnämnden kan göra. Det innebär att byggherren inte kan vara helt säker på att han utifrån sina helt legitima egna intressen gör samma avvägning som byggnadsnämnden kan komma att göra. Därmed har byggherren inte full kontroll över vilka förutsättningarna för projekteringen är, och har inte heller möjlighet att ta ansvar för att kraven kommer att uppfyllas, om inte byggnadsnämnden på begäran ger sin mening till känna. Och det måste kunna ske genom ett formellt och bindande beslut, för att byggherren tryggt ska kunna gå vidare med sitt projekt, eller få saken prövad i högre instans.

## Överväganden och förslag

*Förhandsbesked ska kunna lämnas i alla frågor som prövas i bygglovet*

Byggherren ska kunna begära ett formellt förhandsbesked rörande alla förutsättningar som gäller för att få bygglov. Förhandsbeskedet ska sålunda avse om en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas med avseende på inte bara den avsedda platsen, som i dag, utan också det avsedda utförandet med hänsyn till ett eller flera av samhällets krav, t.ex. kravet på tillgänglighet genom hiss vid en vindsinredning. Beskedet ska vid behov kunna villkoras med krav på intyg om kontroll av utförd projektering.

Byggherren har i dag möjlighet att få underlag och vägledning för sina ställningstaganden genom att begära ett tidigt samråd. Det finns ingen anledning att frånga denna bestämmelse, som innebär att byggherren tidigt kan få besked om hur nämnden bedömer kritiska frågor i ett byggprojekt, t.ex. hisskravet. Något bindande besked eller överklagbart beslut om tillämpningen av de tekniska egenskapskraven kan emellertid i dag inte ges vare sig i anslutning till samrådet eller i annan form. Det kan i det nu aktuella ändringsförslaget ges i beslutet om bygglov, men byggherren kan vilja ha besked i saken långt dessförinnan.

Förhandsbeskedet skulle kunna tillämpas i vidare mening redan i dag. Den åtgärd som ska prövas om den kan tillåtas på platsen kan

beskrivas mer eller mindre ingående, och i beskedet får byggnadsnämnden enligt 8 kap. 34 § PBL bestämma de villkor som behövs. Men bestämmelserna avser inte och förutsätter inte en sådan tillämpning. Såvitt känt har den heller aldrig blivit använd på detta sätt och inte heller prövad i praxis. Bestämmelserna syftar till att förhandsbesked ska kunna lämnas rörande principiella lokaliseringsfrågor på underlag av enkla handlingar.

Vid reformen 1995 skulle ett utvidgat förhandsbesked om bygglov vara ologiskt, eftersom det skulle gå längre än bygglovsprövningen i sig. I anslutning till en sammanhållen process kan det däremot anses rimligt att förhandsbesked ska kunna ges avseende alla de frågor som kommer att prövas – om än bara i princip – inom ramen för bygglovsprövningen.

Ett utvidgat förhandsbesked innebär inte en ny pålaga på byggherren utan en ny möjlighet. Ett givet förhandsbesked innebär inte ett godkännande av tekniska lösningar utan en bedömning av att möjligheter finns att fylla samhällets krav – i analogi med bygglovsprövningen. Både förhandsbeskedet och bygglovsbeslutet ska kunna villkoras med krav på intyg om kontroll av utförd projektering, i förra fallet som villkor för bygglov, i senare fallet som villkor för byggstart. Härigenom innebär ett utökat förhandsbesked inte ett utökat ansvar för byggnadsnämnden utan ett utökat underlag för byggherren att bedöma sina utgångspunkter för att ta det förelagda ansvaret.

Därför finns således motiv för ett utvidgat, bindande förhandsbesked.

Kommitténs bedömning är att ett sådant förhandsbesked ska kunna ges med utgångspunkt i det material som byggherren tar fram och i den utsträckning byggherren kan göra sannolikt att kraven kan uppfyllas. Byggnadsnämnden tar sedan ställning till om förhandsbesked kan ges utifrån en bedömning av om kraven kan komma att uppfyllas genom föreskrifter i bygglovet.

## 10.10 Sanktionssystemet

### **Kommitténs bedömning och förslag**

Byggnadsnämnden ska också i fortsättningen vara skyldig att ansöka om uttag av tilläggsavgift. Eftersom tilläggsavgiften innebär en kännbar sanktion för ett olovligt agerande bör uttaget även fortsättningsvis prövas av domstol och avgiften tillfalla staten.

Kommittén föreslår följande:

- den minsta nivån för byggnadsavgiften höjs till 2 000 kr,
- den särskilda avgiftens miniminivå höjs till 2 000 kr och ska kunna utgå med högst ett prisbasbelopp,
- en särskild avgift ska kunna tas ut för olovligt ibruktagande,
- föreläggande om stängsel ska kunna utfärdas för gruvor och tunnlar som inte är i bruk och
- uttag av tilläggsavgift ska prövas av plan- och miljödomstolar.

### 10.10.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven ska kommittén överväga om sanktionssystemet, som det är utformat i dag, fungerar effektivt eller om det finns skäl att vidta förändringar av regelverket i syfte att stärka efterlevnaden av plan- och bygglagstiftningen.

Det innebär att kommittén ska överväga vilka förändringar som behöver göras av sanktionsreglerna i plan- och bygglagstiftningen, bl.a. med anledning av vad riksdagen uttalat (bet. 1997/98:BoU5, rskr. 1997/98:141).

### 10.10.2 Gällande bestämmelser

#### Påföljder och ingripanden för att åstadkomma rättelser vid överträdelser

Byggnadsnämnden har flera redskap för att få till stånd förändringar vid otillåtet byggande och de är i huvudsak samlade i 10 kap. PBL. De sanktioner som kan användas är förbud, avgifter, föreläggande och handräckning. Sanktionsavgifterna är av tre slag; byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift. Byggnadsnämnden kan också ingripa på olika sätt, bl.a. genom att förbjuda att byggnadsarbeten fortsätter eller förbjuda användning av byggnadsverk. Byggnadsnämnden kan också förelägga ägare av fastighet att vidta rättelser eller andra åtgärder. Alternativt kan byggnadsnämnden begära särskild handräckning från kronofogdemyndigheten.

**Byggnadsnämnden ska agera så snart nämnden har anledning att anta att en överträdelse har skett**

Byggnadsnämnden ska ta upp frågan om påföljd och ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett, 10 kap. 1 §. Vid olovligt byggande ska nämnden se till att det utförda blir undanröjt eller rättat om inte lov kan ges i efterhand.

**Tre former av avgifter kan tas ut enligt 10 kap. PBL, dvs. byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift***Byggnadsavgift*

För åtgärder som kräver bygglov, rivningslov eller marklov och som utförts utan sådant lov ska en byggnadsavgift tas ut. Avgiften ska enligt 10 kap. 4 § bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger bygglovsavgiften. Avgiften ska bestämmas till minst 500 kr. Vid ringa överträdelser kan avgiften efterges. Avgiften ska inte tas ut om rättelse sker innan frågan om påföljd eller ingripande har tagits upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden och inte heller om det varit fråga om rivning för att begränsa omfattande skada på annan egendom eller om byggnaden skadats väsentligt genom eldsvåda eller någon annan liknande händelse, se 10 kap. 5 §. Byggnadsavgiften tillfaller kommunen enligt 10 kap. 26 §.

*Tilläggsavgift*

Utöver byggnadsavgiften ska en tilläggsavgift tas ut om en byggnad uppförs eller tillbyggnad görs utan lov, en byggnad helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för väsentligt annat ändamål än för vilket bygglov lämnats eller om en byggnad rivs utan lov, se 10 kap. 7 §. Tilläggsavgift ska tas ut med ett belopp som motsvarar 500 kr per kvadratmeter bruttoarea som åtgärden har omfattat. En bruttoarea om tio kvadratmeter ska frånräknas. Under vissa förutsättningar får tilläggsavgiften sättas ned eller helt efterges, dvs. om föreläggande om rättelse meddelats, om rättelse skett genom handräckning eller om det annars finns särskilda skäl, se 10 kap. 7 §. Frågor om tilläggsavgift prövas av en länsrätt på talan av en byggnadsnämnd enligt 10 kap. 8 §. Tilläggsavgifter tillfaller staten enligt 10 kap. 26 §.

### *Särskild avgift*

För vissa överträdelser av kontroll- och tillsynssystemet, bl.a. om arbete utförs utan att det finns någon kontrollansvarig eller om någon underlåter att göra bygganmälan eller rivningsanmälan eller om arbete utförs i strid med beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt PBL, ska en särskild avgift tas ut på minst 200 och högst 1 000 kronor, se 10 kap. 6 §. Är överträdelsen ringa behöver någon avgift inte tas ut. Avgiften tillfaller kommunen enligt 10 kap. 26 §.

### **Ingripanden kan ske genom föreläggande om rättelse och särskild handräckning**

#### *Föreläggande om rättelse eller särskild handräckning*

Om någon har vidtagit en åtgärd som kräver lov, en åtgärd med stöd av ett lov som sedan har ändrats eller upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft eller har vidtagit annan åtgärd som strider mot lag, föreskrift eller beslut får byggnadsnämnden förelägga om rättelse eller kronofogdemyndigheten meddela särskild handräckning så att rättelse sker, se 10 kap. 12 och 14 §§.

Meddelande om särskild handräckning får enligt 10 kap. 12 § 4 också ske om någon underlåtit att vidta åtgärder i enlighet med förelägganden som meddelats med stöd av lagen.

#### *Föreläggande om rivning, flytt av byggnad, ändring eller stängsel*

Om en byggnad är förfallen eller skadad till väsentlig del får byggnadsnämnden förelägga om rivning enligt 10 kap. 16 §.

Om en byggnad kommit att medföra stora olägenheter för trafiksäkerheten får byggnadsnämnden i vissa fall förelägga ägaren att ta bort den eller ändra den. När det gäller byggnader får dock sådana förelägganden meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller om den är av ringa värde. Om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten får byggnadsnämnden förelägga fastighetsägare att anordna stängsel eller ändra utfart mot gator eller vägar, se 10 kap. 17 § första och andra styckena.

Om en byggnad eller anläggning för industriändamål inte längre används får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stäng-

sel kring den om det behövs till skydd mot olycksfall enligt 10 kap. 17 § tredje stycket.

*Föreläggande kan förenas med vite eller rättelse på den försumliges bekostnad*

Förelägganden kan förenas med vite eller med föreskrift om att om föreläggandet inte följs kan rättelse komma att ske på den försumliges bekostnad enligt 10 kap. 18 §.

### **Byggnadsnämnden får i vissa fall förbjuda fortsatt arbete och ska förbjuda arbetet eller åtgärden i särskilda situationer**

Byggnadsnämnden får förbjuda att ett arbete fortsätts om det är uppenbart att det utför i strid mot lag, föreskrift eller beslut, byggherren inte följer väsentlig del av kontrollplan eller rivningsplan.

Om det däremot är uppenbart att arbetet äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa ska kommunen förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätter enligt 10 kap. 3 §.

Byggnadsnämnden får enligt 10 kap. 14 § i föreläggande om rättelse av olovlig åtgärd förbjuda att åtgärden åter utförs.

Om en byggnad har brister som kan äventyra säkerheten får byggnadsnämnden förbjuda användning av byggnaden med stöd av 10 kap. 16 § andra stycket.

Om det brister i förutsättningarna för slutbevis får byggnadsnämnden enligt 9 kap. 10 § andra stycket utfärda användningsförbud.

### **10.10.3 Erfarenheter och problem**

*Det är främst den särskilda avgiften och tilläggsavgiften som kritiseras*

Kritik har riktats mot den särskilda avgiften, som anses verkningslös, och mot användningsförbudet som kan utfärdas med stöd av 9 kap. 10 §. Kritik har också riktats mot att kommunerna inte alltid kräver rättelse när samhällskraven eftersätts. Det gäller t.ex. brister rörande tillgänglighet och användbarhet.

Ett av problemen med den särskilda avgiften är att det maximala beloppet som kan utgå uppgår till 1 000 kr, vilket enligt vissa kommunala företrädare inte ens täcker administrationskostnaden. Avgiften anses inte heller ha någon avhållande effekt. Det finns därför i praktiken inga verkningfulla medel att hävda kraven på att bygganmälan ska göras och att en kvalitetsansvarig ska finnas när arbetena utförs.

Från kommunalt håll har också påtalats att det är resurskrävande för byggnadsnämnderna att ansöka om uttag av tilläggsavgift och ta fram underlaget för uttaget. Detta ställer krav på insatser som kommunerna inte får täckta eftersom tilläggsavgiften tillfaller staten.

Ytterligare ett problem anses vara att byggnadsnämnderna inte upplever att de har fått stöd i praxis när det gäller uttag av tilläggsavgift, bl.a. eftersom avgifterna ofta sätts ned eller efterges helt, vilket gör att hotet om avgiftsuttag inte har någon avhållande effekt. Ett annat problem med tilläggsavgiften är att den kan slå orimligt hårt i vissa situationer, exempelvis vid ändrad användning av stora lokaler utan avsevärda byggåtgärder eftersom avgiften beräknas på byggnadsarean.

Användningsförbudet uppges vara svårt att tillämpa i praktiken. Ingripandet aktualiseras ofta allt för sent och slår för hårt mot ägaren – en ägare som ibland är en annan än den som byggde - och mot redan inflyttade boende. Ofta anses det vara viktigare att få använda bostaden än att få åtgärderna utförda.

Ett annat problem uppges vara att byggnadsnämnderna sällan utnyttjar möjligheterna att använda sanktioner. Oftast sker ingripanden efter anmälan av grannar. Kommunerna har också enligt undersökningar, bl.a. Boverkets rapport från den 4 november 2002, visat sig ha minskat resurserna för övervakning och ingripanden mot olovliga åtgärder genom att föra över resurser från kontroll och tillsyn till bygglovsprövningen.

Byggnadsnämnderna har möjlighet att förelägga om stängsel i vissa situationer. I dagsläget förekommer det på sina håll att tunnlar och gruvor inte längre används och i princip överges. Eftersom tunnlar och gruvorna inte alltid kan anses ha haft koppling till industriverksamhet saknas stöd i lag för att förelägga om stängsel. Till följd av att detta blir de obevakade och det kan finnas risker för olyckor.

*Enligt ett uttalande från Bostadsutskottet från 1997 behövs det klargöranden beträffande tilläggsavgifterna*

Fram till år 1994 skulle byggnadsnämnderna göra en anmälan om uttag av tilläggsavgift till en allmän åklagare som sedan förde talan om uttag av avgiften i allmän domstol. Som ett led i en strävan att renodla åklagarnas uppgifter ändrades ordningen så det blev en uppgift för byggnadsnämnden att ansöka om uttaget i domstol och då i allmän förvaltningsdomstol i stället för i allmän domstol. Enligt Bostadsutskottets uttalanden i betänkandet 1997/98:BoU5 (s. 23 f.) fanns det inte någon avsikt att förändra byggnadsnämndens anmälningsplikt i samband med att åklagaren inte längre skulle vara den som gjorde anmälan om uttag av tilläggsavgift till domstol. Emellertid kom den bestämmelse i PBL som särskilt angav den obligatoriska anmälningspliktens omfattning att tas bort. I propositionen med motiven till lagändringarna angavs att ändringarna innebär att det anförtros byggnadsnämnden att självständigt pröva om talan om tilläggsavgift ska föras (prop. 1994/95:23 s. 125). Med hänsyn till dessa omständigheter ansåg utskottet att det fanns en risk för missuppfattningar som bör klargöras. Enligt utskottet fanns det skäl att överväga om obligatorisk anmälningsplikt är motiverad. Enligt utskottet borde det införas en rätt för byggnadsnämnden att bestämma sin talan så att den har möjlighet att själv avgöra om tilläggsavgift helt eller delvis ska efterges, om inte överväganden skäl talar emot en sådan lösning. Byggnadsnämndens frihet i detta avseende bör inte påverka länsrättens möjligheter att besluta om eftergift. De av utskottet efterlysta övervägandena bör inte avse att ge nämnden möjligheter att själv ålägga den enskilde några förpliktelser. Utskottet ansåg det vidare lämpligt att det i detta sammanhang även överväga om inte också tilläggsavgifterna bör tillfalla kommunen.

#### **10.10.4 Överväganden och förslag**

**Översynen har fokuserats på uttag av avgifter med stöd av 10 kap. PBL**

Översynen av sanktionssystemet har fokuserat på förbättringar av det nuvarande systemet och de områden som särskilt lyfts fram i direktiven och då speciellt byggnadsnämndens skyldighet att



ingripa och tilläggsavgiften. Även behovet av höjda avgiftsnivåer för att öka effektiviteten har bedömts liksom behovet av vissa smärre justeringar för att komma till rätta med vissa brister och konsekvensändringar till följd av ändringar i andra av PBL:s kapitel.

Bestämmelserna om föreläggande och handräckning har lämnats utanför översynen eftersom dagens brister inte har framstått som så tydliga att en översyn och förändringar av bestämmelserna har ansetts motiverade att prioritera.

### **Utgångspunkterna för sanktionssystemet är att överträdelser ska leda till kännbara ingripanden**

Ett sanktionssystem har flera funktioner och det gäller också sanktionerna som har införts i PBL. Systemet är bland annat till för att få till stånd rättelser så att den byggda miljön överensstämmer med den bebyggelse som kan tillåtas med stöd av regelverket. Sanktioner finns också för att bestraffa den som brutit på gällande bestämmelser. Dessutom är sanktionerna tänkta att ha en preventiv effekt, dvs. att avhålla enskilda ifrån att överträda reglerna.

En respekt för regelverket och en önskan om att följa systemet bör vara grundläggande för PBL, men för att komma till rätta med överträdelser behövs det också ett sanktionssystem som är verkningfullt och med avgifter som bör vara kännbara för den som inte följer reglerna. Sanktionsavgifterna bör därför sättas så högt att de kan förväntas få en avhållande effekt.

Även om avgiftsnivåerna har betydelse för benägenheten att följa gällande bestämmelser så kan man inte komma ifrån att ett aktivt utövande av tillsyn också har stor betydelse. Utvärderingar som gjorts av bl.a. Boverket har visat att kommunernas tillsyn många gånger är bristfällig. I huvudsak är det ingripanden efter påpekanden från grannar och inte tillsyn på kommunalt initiativ. Ska systemet framstå som trovärdigt är det därför viktigt att kommunerna tar ansvar för tillsynen över den byggda miljön för att på detta sätt säkra att framförallt allmänna och angelägna samhällsintressen tillgodoses.

### Byggnadsnämnden ska ingripa mot överträdelser och anmäla frågor om tilläggsavgift till domstol

Byggnadsnämnden har i dag enligt 10 kap. 1 § en skyldighet att ingripa så snart nämnden finner anledning att anta att en överträdelse skett. En form av ingripande är att ansöka om uttag av tilläggsavgift.

När det gäller tilläggsavgiften har den reserverats för sådana former av olovliga handlingar, dvs. byggande utan lov, rivning utan lov eller väsentligt ändrad användning, som det är särskilt angeläget att motverka och som oftast är av allvarligare art än ordningsföreselser och där byggnadsavgiften inte är tillräcklig som sanktion. Tilläggsavgiften kan uppgå till belopp som kan ge en kännbar ekonomisk förlust.

Som tidigare nämnts gällde fram till den 1 juli 1994 att byggnadsnämnden skulle anmäla till åklagare när förutsättningar för uttag av tilläggsavgift var uppfyllda. Sedan var det åklagaren som förde det allmännas talan vid allmän domstol. Som ett led i en strävan att göra brottmålsförfarandet mer effektivt fick byggnadsnämnden ansvaret för att ansöka om uttag av tilläggsavgiften i domstol. Plikten att anmäla ärendet till åklagaren var obligatorisk i de fall förutsättningarna för att ta ut tilläggsavgift var uppfyllda. Detta framgick av en särskild bestämmelse i 8 § andra stycket.

Bestämmelsen att det skulle vara obligatoriskt med en anmälan till åklagaren om uttag av tilläggsavgift baserades på slutsatsen att en politiskt sammansatt nämnd inte efter skönsmässig bedömning skulle kunna ålägga enskilda betydande avgifter. Som en följd av detta skulle det inte heller vara en uppgift för byggnadsnämnden att ta ställning till om skäl för eftergift föreligger.

Den särskilda bestämmelsen om obligatorisk anmälningsplikt togs bort i samband med att kravet på anmälan till åklagare slopades. Som Bostadsutskottet påpekade (bet. 1997/98:BoU5) finns det anledning att försöka tydliggöra lagens ståndpunkter när det gäller byggnadsnämndens skyldighet att handla i de fall förutsättningar för uttag av tilläggsavgift föreligger eftersom uttalandet i propositionen (prop. 1994/95:23 s. 125) har gjort det rådande läget är något oklart. I detta sammanhang kan nämnas att uttalandet finns i författningskommentaren och utvecklas inte närmare i den allmänna motiveringen rörande ändringarna.

För att tydliggöra den problematik som ligger bakom kravet på anmälningsplikt återges i det följande kortfattat bakgrunden till

dagens bestämmelser och de resonemang som fördes i samband införandet av den särskilda lagen som tidigare reglerade påföljder och ingripanden vid olovligt byggande, dvs. den lag genom vilken dagens system infördes. Lagen, som infördes år 1977, innebar bl.a. att bestämmelserna om straff för överträdelse av byggnadsförfattningarna upphävdes och ersattes med ett avgiftssystem. Genom den särskilda lagen infördes tilläggsavgiften. Av förarbetena till lagstiftningen framgår att departementschefen ansåg att det skulle vara en olämplig ordning att låta en politiskt sammansatt nämnd göra skönsmässiga bedömningar avseende om en betydande avgift ska tas ut eller inte och om en sådan avgift kan efterges (prop. 1975/76:164 s. 41). Eftersom tilläggsavgiften införts som en ersättning för straffbestämmelser finns det skäl att låta en domstol pröva frågan om uttaget. Dessutom har uttalandena i samband med införandet av den lagstiftning som är ursprunget till dagens bestämmelser fortfarande aktualitet. Det bör därför också fortsättningsvis vara en skyldighet för byggnadsnämnden att anmäla uttag av tilläggsavgift utan att göra avvägningar i det enskilda fallet. Byggnadsnämndens uppgift ska därför också framöver vara att ansöka om uttaget och ge in det underlag som behövs för domstolens bedömning. Det är en del i det ansvar för lagens efterlevnad som byggnadsnämnden har.

När det gäller underlaget som krävs för en ansökan till domstol så bör det material som tas fram för att bedöma uttaget av byggnadsavgiften ofta vara tillräckligt som grund för en ansökan om uttag av tilläggsavgift. Denna bedömning gjordes av departementschefen i samband med att bestämmelserna om uttag av tilläggsavgift infördes (prop. 1975/76:164 s. 288) och inget har framkommit som talar emot denna slutsats.

Frågan är om byggnadsnämndens skyldighet att göra en anmälan om uttag av tilläggsavgift behöver tydliggöras genom en särskild bestämmelse eller inte. Bedömningen är att byggnadsnämndens skyldighet att ingripa såsom den uttrycks i 10 kap. 1 § läst tillsammans med 7 § som anger grunderna för uttag av tilläggsavgiften och 8 § om vilken instans som prövar frågor om tilläggsavgift är tillräcklig. Det behövs därför ingen särskild bestämmelse med koppling till krav på anmälan om uttag av tilläggsavgift.

Bostadsutskottet har pekat på att det kan behövas särskilda bestämmelser som anger att nämnden kan ta ställning till nivån på avgiften även om det är en uppgift för domstolen att sedan bedöma nivån. I 4 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) anges att i en ansö-

kan ska anges vad som yrkas samt de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet. Det innebär att byggnadsnämnden ska ange att den ansöker om uttag av tilläggsavgift och ange grunderna för denna ansökan. Eftersom det är domstolen som bestämmer nivån är storleken på uttaget inget som omfattas av nämndens yrkande och därmed har nämnden inget uttalat stöd för att ta ställning till frågan. Inom ramen för byggnadsnämndens uppgift att ange omständigheterna som stödjer ansökan om uttag kan det emellertid anses finnas ett utrymme för nämnden att ange synen på avgiftsnivån. Eftersom det ska vara en domstols uppgift att bestämma uttaget och det inte finns några bestämmelser som hindrar en byggnadsnämnd från att uttala sig om uttagets storlek i det underlag som ges in till stöd för ansökan eller under en kommunikering inför beslut om uttaget, blir slutsatsen att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse om nämndens möjlighet att yttra sig angående avgiftens storlek och möjligheten till eftergift. På så sätt lämnas det öppet för en byggnadsnämnd att i varje enskilt ärende bedöma om nämnden vill uttala sig angående avgiftsuttaget eller inte.

### **Tilläggsavgiften ska också i framtiden tillfalla staten**

Tilläggsavgiften skiljer sig principiellt från de övriga sanktionsavgifterna enligt PBL genom att frågan ska prövas av länsrätten på talan av byggnadsnämnden samt genom att beloppet tillfaller staten.

Tilläggsavgiften är en form av straff för åtgärder som har stor betydelse och ersatte tidigare straffbestämmelser vid olovligt byggande m.m. Eftersom det är en överträdelse av väsentliga bestämmelser är avsikten att straffet ska vara kännbart för den enskilde. Överträdelsen ska, för att bl.a. Europakonventionens krav ska uppfyllas, vara lätt att konstatera och det ska också vara lätt att bestämma vilket belopp som ska påföras. Syftet med sanktionen ska vara att bestraffa och avskräcka från brott och utrymmet för skönsmässiga bedömningar ska vara litet. Dessutom ska den enskilde ha rätt till en domstolsprövning. En viktig aspekt när det gäller bestraffning är att det ska finnas en viss förutsägbarhet när det gäller vilka överträdelser som sanktionerna avser och storleken på avgiften, dvs. en utgångspunkt är att bestraffningen ska vara lika över landet för samma typ av förseelse.

Inte på något område finns det möjlighet att bestraffa någon och låta avgifterna tillfalla kommunen. I vissa fall har en parallell med parkeringsavgifter gjorts. Det finns dock en betydande skillnad och det är att parkeringsavgiften primärt är en administrativ avgift för ett otillåtet användande av en viss yta, en ordningsförseelse. Avsikten med tilläggsavgiften är att ge en form av straff för ett otillåtet agerande och kostnaderna ska kunna bli betydande. Detta är skäl som motiverar att uttaget av avgiften ska bestämmas av domstol och att avgifterna ska tillfalla staten. På så sätt garanteras att en enskild får bedömning av sanktionen i form av straffavgift, som tydligt står fri från skönsmässiga bedömningar av på politiska grunder valda nämnder. Med hänsyn till behovet av rättssäkerhet för den enskilde är det också viktigt att frikoppla besluten om tilläggsavgift från behovet av att få intäkter för att finansiera verksamheten. Kommunernas behov av att få täckning för sin verksamhet behöver lösas på annat sätt än genom att tilläggsavgiften går till kommunen.

När det gäller möjligheterna att sätta ned tilläggsavgiften så uppger de i vissa fall vara allt för begränsade i dag. Systemet med en fast taxa för tilläggsavgiften och vissa begränsade möjligheter till nedsättning valdes för att få ett system som är förhållandevis enkelt att administrera. Nackdelen är att det kan anses vara något trubbigt eftersom exempelvis samma typ av otillåten omvandling, exempelvis från kontor till bostäder, kan ge olika avgiftsuttag beroende på att byggnadsareaorna är olika. Bedömningen är dock att utrymmet för nedsättning kan anses tillräckligt med hänsyn till att det finns en möjlighet att bestämma avgiften till ett lägre belopp eller helt efterge avgiften "om det annars finns särskilda skäl". Vad som kan anses vara särskilda skäl får därför även fortsättningsvis utvecklas genom praxis. I det sammanhanget bör man ta hänsyn till vissa av Europakonventionens rättssäkerhetsprinciper, bl.a. artikel 6.2, den så kallade oskuldspresumtionen som innebär att det ska finnas en möjlighet för den enskilde att försvara sig mot anklagelsen. Innebörden av denna princip har tolkats som att det ska finnas en möjlighet att bryta en presumtion för brott genom att i varje enskilt fall göra en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om det finns förutsättningar att sätta ned eller undanröja tilläggsavgiften. Med konventionen som utgångspunkt och dagens bestämmelser finns det således förutsättningar att i tillämpningen och med stöd av praxis utveckla innebörden av formuleringen "om det annars finns särskilda skäl".

### Byggnadsavgiftens miniminivå behöver höjas

Byggnadsavgiften ska bestämmas till fyra gånger bygglovsavgiften enligt 10 kap. 4 §. Miniminivån på byggnadsavgiften uppgår i dag till 500 kr och är densamma som då den särskilda lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. infördes 1977. Denna nivå kan anses för låg för att få en avhållande effekt med tanke på den prisutveckling som skett. Den bör därför höjas enligt kommitténs bedömning. Med hänsyn till prisutvecklingen finns det skäl att höja miniminivån för byggnadsavgiften från 500 till 2 000 kronor.

### Den särskilda avgiften bör höjas betydligt

Den särskilda avgiften kan tas ut vid olika former av överträdelser som inte kräver bygg-, rivnings- eller marklov eller där givet lov inte följs. Överträdelserna är sinsemellan av olika karaktär; utförande av arbete utan kvalitetsansvarig, underlåtenhet att göra bygg- eller rivningsanmälan och arbete i strid med byggnadsnämndens beslut enligt lagen. Den särskilda avgiften som kan tas ut ligger i dag på mellan 200 och 1 000 kronor.

Eftersom bygglovs- och byggnämmandens skeden, liksom motsvarande skeden när det gäller rivning, föreslås samordnade kommer det inte att behövas särskilda regler i de situationer då en bygg- eller rivningsanmälan inte har getts in. Däremot finns det anledning att ta ut avgifter för arbeten utan kvalitetsansvarig och arbeten i strid mot byggnadsnämndens beslut som meddelats med stöd av lagen. Dessutom finns det skäl att införa en särskild punkt som möjliggör ett uttag av särskild avgift för det fall att ett byggnadsverk eller del av ett sådant tas i bruk utan att slutbevis har meddelats.

När det gäller dagens nivåer på den särskilda avgiften 200–1 000 kr, så ligger nivån så lågt att den inte kan anses ha någon avhållande effekt. Samtidigt kan de otillåtna åtgärderna få oönskade konsekvenser som har betydelse exempelvis för grannarna, särskilt när det gäller åtgärder som strider mot meddelade beslut, såsom att bygga i strid mot lämnat bygglov. Med hänsyn till detta finns det skäl att höja den särskilda avgiften betydligt både när det gäller den minsta och den högsta avgiften. Miniminivån bör liksom när det gäller byggnadsavgiften kunna sättas till 2 000 kr. När det gäller

den högsta avgiften kan en idé kan vara att utgå från det s.k. prisbasbeloppet (tidigare basbeloppet) som används i andra sammanhang för att bestämma exempelvis ersättningsnivåer av olika slag. År 2005 uppgår prisbasbeloppet till 39 400 kr. Prisbasbeloppet skulle kunna utgöra taket för den särskilda avgiften vid allvarigare överträdelser som ger den enskilde stora vinster och som påverkar omgivningen, exempelvis grannar. Genom att koppla den högsta avgiften till prisbasbeloppet kan avgiftsnivån följa prisutvecklingen. Kommittén anser att en sådan lösning är att föredra framför fasta belopp som tak och anser att det är rimligt att ta ut en särskild avgift på upp till ett prisbasbelopp i enskilda ärenden vid allvarigare överträdelser exempelvis stora avvikelser från meddelat bygglov där vinningen för den enskilde är stor. Fortfarande är grunden att det främst ska anses vara fråga om överträdelser av det slag som kan klassificeras som ordningsföreseelser eftersom tilläggsavgiften är den avgift som ska utgå vid allvarigare överträdelser. För att möjliggöra en förutsägbarhet för enskilda bör byggnadsnämnderna ta fram riktlinjer för uttag av särskild avgift i olika situationer.

Ett annat förslag till ändring i paragrafen som behandlar den särskilda avgiften (10 kap. 6 §) är en följd av vissa omdisponeringar i 9 kap. och innebär att hänvisningen när det gäller kvalitetsansvariga ändras.

### **Byggnadsnämndens möjlighet att förelägga om stängsel föreslås kompletterade**

I dag har byggnadsnämnden en möjlighet att förelägga om stängsel om det behövs till skydd mot olyckor. Möjligheterna avser byggnad eller annan anläggning för industriändamål som inte längre används.

Eftersom gruvor som inte längre brukas och tunnlar som inte längre används inte alltid har haft koppling till industriverksamhet saknas stöd för att förelägga om stängsel i vissa situationer. Detta är ett problem eftersom oövakade gruvor och tunnlar kan innebära olycksrisker om de inte hägnas in. Det finns därför enligt kommitténs bedömning skäl att förtydliga bestämmelserna om i vilka fall föreläggande om stängsel kan användas. En komplettering med tunnlar och gruvor föreslås därför i 10 kap. 17 § tredje stycket.

### Konsekvensändringar till följd av andra justeringar

Eftersom byggnämälansskedet samordnas med bygglovsprövningen och rivningsplan kommer att hanteras med stöd av miljöbalken behöver 10 kap. 3 § ändras.

En konsekvens av att bygglov och byggnämälan slås samman är att dagens formulering inte kan kvarstå när det gäller förbud kopplade till byggnämälan. Den andra meningen i första stycket bör därför utgå eftersom de möjligheter till förbud som man vill säkra framöver täcks genom första meningen. En lösning av detta slag innebär att stycket blir detsamma som före förfarandet delades upp.

Till följd av att rivningsplanen förslås bli en fråga som hanteras med stöd av miljöbalken är det inte längre med stöd av PBL som ingripanden bör ske utan genom den tillsyn som miljöbalken reglerar. Det tredje stycket i dagens 3 § föreslås därför utgå.

*Eftersom den framtida instansordningen för PBL-ärenden föreslås bli plan- och miljödomstolar behöver 8 § ändras*

Uttag av tilläggsavgifter prövas i dag av förvaltningsdomstolar. Kommittén föreslår att PBL-ärenden framöver bör prövas i s.k. plan- och miljödomstolar och att en plan- och miljööverdomstol ska bli sista instans (se avsnitt 13.3.4 och 13.3.6). Därför krävs det följdändringar i 10 kap. 8 §.

### Möjligheterna att ta ut särskilda tillsynsavgifter och ett helt nytt avgiftssystem skulle kunna bli föremål för en särskild översyn

Genom de justeringar som kommittén föreslår så förbättras möjligheterna att få sanktionssystemet verkningsfullt. En viktig förutsättning är dock att kommunerna avsätter de resurser som krävs för att kunna utföra tillsynsuppgifterna, annars riskerar de att bli verkningslösa.

Byggnadsnämnderna får i dag, utöver de ersättningar som kommer in via avgifterna för bygg-, rivnings- och marklov, ersättning för sina insatser genom byggnadsavgiften och den särskilda avgiften. På sätt är arbetet delvis finansierat genom avgifter.



Kommittén har på grund av tidsbrist begränsat sitt arbete till att föreslå förbättringar av det system som finns i dag. Detta system har fortfarande brister som påtalats och som man inte kommer till rätta med genom kommitténs förslag till förändringar, exempelvis kan det vara en brist att kommunerna inte får ersättning för den arbetsinstans som krävs i rena tillsynsärenden och att nivåerna för tilläggsavgifter anses trubbiga eftersom de endast utgår från byggnadsareor. Dessutom kanske inte den särskilda avgiften blir verkningsfull i alla situationer. Ett exempel är byggande i strid med meddelat lov. I dagens läge är det inte alltid lätt att avgöra om byggandet är så avvikande från det meddelade lovet att det ska anses som uppförande av en helt ny byggnad utan lov. Kan byggandet vara så avvikande så att det kan anses vara utan lov fungerar dagens system, dvs. det finns möjlighet att ta ut byggnadsavgift och att döma ut tilläggsavgift. Är avvikelserna däremot inte tillräckligt stora är det endast en särskild avgift som kan tas ut. Många gånger kan vinsterna med avvikelserna vara stora, inte minst ekonomiskt, och en särskild avgift på maximalt ett prisbasbelopp vara ett pris man som enskild är beredd att betala. Man bör dock komma ihåg att ingripanden för att åstadkomma rättelse finns vid sidan om möjligheter att ta ut avgifter. Kommitténs förslag innebär således endast att vissa förstärkningar görs och att vissa problem kvarstår.

En mer genomgående översyn behöver göras för att se om systemets grunder ska behållas eller om det behövs mer genomgripande förändringar. För det fall att en sådan analys skulle leda till att man vill se på andra typer av sanktionssystem kan det vara intressant att titta närmare på miljöbalkens konstruktion med tillsynsavgifter och miljöstraffavgifter. Den konstruktionen kan sägas utgå ifrån att kommunerna kan få sina kostnader för tillsyn täckta genom tillsynsavgifter och att kommunerna dessutom ska ingripa genom att besluta om straffavgifter som tillfaller staten. Själva uttaget av avgifter liknande miljöstraffavgifter måste med en sådan lösning bygga på ett system som blir lika över landet, där avgifterna fixerats och där olika förseelser ger olika avgifter. Med tanke på att det otillåtna byggandet och överträdelserna i övrigt enligt PBL är av så varierat slag kan det vara svårt att konstruera ett system som är tillfredsställande. Ett system som förändras i grunden och kanske till och med innebär en nyordning kräver en särskild utredning.