

Kommittédirektiv

Ett förenklat och effektivt regelverk för bland annat bygglov

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en systematisk översyn av regelverket för bl.a. bygglov. Effektiviteten i lovregelverket har stor betydelse för bl.a. kommuner, byggherrar och andra enskilda samt för plan- och byggprocessen som helhet. Syftet med utredningen är att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder.

Utredaren ska bl.a.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2021.

Regelverket för bland annat bygglov behöver förenklas

Regelförenklingar i plan- och bygglagstiftningen är en fråga som är prioriterad för regeringen. Enligt en sakpolitisk överenskommelse mellan

Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (januariavtalet) ska omfattande regelförenklingar i plan- och bygglagen (2010:900) genomföras för att förenkla och förkorta planprocessen och därmed göra byggandet snabbare och billigare, bl.a. ska enklare regler för byggnation utanför detaljplanelagt område införas. Dessutom ska ett slopat krav på bygglov för den som vill bygga ett kafé, ett ridhus eller liknande i anslutning till sin gård utredas.

Regelförenklingar i plan- och bygglagen är även föremål för tillkännagivanden från riksdagen. Riksdagen har bl.a. tillkännaggett att plan- och bygglagen behöver moderniseras och att fler åtgärder bör bli bygglovsbefriade (bet. 2013/14:CU10 punkt 1, rskr. 2013/14:187, bet. 2015/16:CU1 punkt 8, rskr. 2015/16:79 och bet. 2016/17:CU15 punkt 1, rskr. 2016/17:234).

Samtidigt har flera aktörer, bl.a. Boverket, Sveriges Kommuner och Regioner samt flera kommuner och länsstyrelser framfört att många av de förenklingar som genomförts i lovregelverket på senare år, särskilt införandet av fler undantag från kravet på bygglov, har bidragit till att regelverket blivit ologiskt och svåröverskådligt. Även mark- och miljödomstolarna har uppmärksammat frågan. Många aktörer anser att en bred översyn av lovregelverket är den enskilt viktigaste insatsen för att åstadkomma förenklingar i plan- och byggregelverket.

Regelverket för bygglov m.m. behöver därför ses över. Ett enklare och mer ändamålsenligt regelverk bör tas fram. Det ska samtidigt säkerställa angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder.

Uppdraget att göra en systematisk översyn av regelverket om bland annat bygglov

Översynen ska innefatta 9 kap. plan- och bygglagen, 6 kap. plan- och byggförordningen (2011:338) samt andra relevanta delar av regelverket och utredaren ska lämna de förslag till ändringar och följdändringar i plan- och byggregelverket och i annan reglering som bedöms motiverade utifrån utredarens analyser och ställningstaganden. Exempel på sådana följdändringar kan vara 2 kap. plan- och bygglagen i fråga om bestämmelsernas tillämpningsområde och bestämmelserna i 11 kap. plan- och bygglagen om byggsanktionsavgifter. Boverkets analys och förslag i rapporten Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag (rapport

2018:17) ska beaktas tillsammans med remissutfallet. Förslagen som lämnas ska innebära förenklingar i regelverket och ha analyserats och bedömts vara förenliga med relevant europarättsligt och internationellt regelverk, däribland den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) samt UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

När är det motiverat med lov- eller anmälningsplikt?

Samhällets behov av inflytande över byggandet kanaliseras genom krav på lov och anmälan. I förarbetena till såväl den äldre plan- och bygglagen (1987:10) som den nuvarande plan- och bygglagen framgår att syftet med bygglovsplikten är att byggnadsnämnden ska kunna bedöma om en planerad åtgärd är lämplig i sitt lokala sammanhang och förenlig med bestämmelser om allmänna och enskilda intressen i fråga om åtgärdens lokalisering, placering, utformning, användning och påverkan på omgivningen. Av det följer alltså att det är möjligt att avstå från prövning när varken samhällets intressen eller grannars rätt träds för när. Anmälningsplikten däremot syftar till att byggnadsnämnden ska ha möjlighet att utöva tillsyn över att åtgärder utförs på föreskrivet sätt.

Bygg-, rivnings- och markåtgärder som omfattas av plan- och byggregelverket kan delas in i åtgärder som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, åtgärder som kräver anmälan och åtgärder som varken kräver lov eller anmälan. Det krävs bygglov för bl.a. nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av byggnader samt för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra vissa andra anläggningar än byggnader. Inom detaljplanelagt område krävs det även bygglov för skyltar och ljusanordningar. Huvudregeln om vilka åtgärder som kräver lov är generellt utformad samtidigt som kommunen har möjlighet att utifrån lokala förutsättningar såväl höja som sänka kravet på bygglov genom bestämmelser i detaljplaner och områdesbestämmelser. Regler om lov- och anmälningsplikt återfinns i plan- och bygglagen och dess övergångsbestämmelser, i plan- och byggförordningen och i gällande detaljplaner och områdesbestämmelser. Ytterst avgörs lovplikten ofta av de definitioner som finns i 1 kap. plan- och bygglagen.

Sammantaget är regelverket komplext och det ställs höga krav på den som ska avgöra om en åtgärd kräver lov eller anmälan.

Många och relativt stora ändringar i lovregelverket har genomförts efter att den nuvarande plan- och bygglagen trädde i kraft den 2 maj 2011. Ändringarna har främst inneburit fler undantag från kravet på bygglov. Bland annat har det införts undantag för uppförande av komplementbostadshus och komplementbyggnader om högst 25 kvadratmeter i anslutning till en- och tvåbostadshus, olika tillbyggnader på en- och tvåbostadshus samt fasadåtgärder. Flera av de åtgärder som är undantagna från kravet på bygglov får utföras i strid med detaljplan och områdesbestämmelser. De övergripande syftena med att införa fler bygglovsbefriade åtgärder har varit att förenkla regelsystemet så att krav på bygglov inte ställs i högre utsträckning än vad som är motiverat, att i högre grad ge möjlighet för den enskilde fastighetsägaren att bestämma hur den egna fastigheten ska utvecklas och att avlasta byggnadsnämnderna och rättsväsendet i övrigt. Möjligheten att uppföra komplementbostadshus har dessutom motiverats med att de ska fylla ett bostadsförsörjningssyfte. De åtgärder som har undantagits från kravet på bygglov har bedömts ha en sådan begränsad påverkan på allmänna och enskilda intressen att det inte är motiverat att samhället kontrollerar dessa i förväg. För vissa av åtgärderna finns det dock ett krav på anmälan för att säkerställa att vissa väsentliga samhällskrav uppfylls (främst tekniska egenskapskrav). En sådan anmälningsplikt finns bl.a. för komplementbostadshus och komplementbyggnader om högst 25 kvadratmeter. Anmälningsplikten innebär att åtgärden inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Ett beslut om startbesked får överklagas endast av sökanden eller anmälaren i ärendet.

Systemet med att åtgärder som har undantagits från kravet på bygglov i stället omfattas av ett krav på anmälan kan genom den rättspraxis som har utvecklats ifrågasättas både ur ett systemperspektiv och ett europarättsligt perspektiv. Prövningen som byggnadsnämnden ska göra inför ett startbesked för sådana åtgärder kan i flera delar jämföras med en bygglovsprövning och det som har prövats kan inte bli föremål för tillsyn i efterhand. Samtidigt är grannar, som inte får överklaga ett positivt startbesked enligt plan- och bygglagen, hänvisade till att överklaga ett sådant beslut med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen om rätt till domstolsprövning. Eftersom det inte finns några regler om när ett beslut om startbesked får laga kraft kan kostsamma åtgärder komma att prövas långt efter att de utförts med risk för att

beslutet undanröjs och den vidtagna åtgärden måste återställas. En annan konsekvens är att byggnadsnämndernas tillsynsansvar i stor utsträckning förlorar sin funktion. Det är bl.a. med anledning av denna rättsutveckling som regeringen i propositionen Större komplementbostadshus (prop. 2019/20:31) har aviserat att regleringen om bygglov m.m. bör ses över i ett större sammanhang.

Att många ändringar genomförts i lovregelverket vid olika tidpunkter, och att de undantag från lovplikten som införts gäller under olika förutsättningar med mer eller mindre svårbedömda kriterier, har medfört att regelverket är svårt att överblicka och därmed även svårt att tillämpa. Regelverket kan även uppfattas som inkonsekvent eftersom det ställs krav på bygglov för att vidta vissa mindre åtgärder, samtidigt som andra relativt omfattande åtgärder har undantagits från detta krav. Inkonsekventa regler som uppfattas som omotiverade och som byggnadsnämnderna inte prioriterar att utföra tillsyn över kan medföra att legitimiteten för regelverket i stort undergrävs. De många och relativt stora undantag från kraven på bygglov som införts under senare år kan även sägas vara ett uttryck för att lovpliktens omfattning inte stämmer överens med samhällets syn på vilka åtgärder som bör kräva lov.

Effektiviteten i lovregelverket har stor betydelse för bl.a. kommuner, byggherrar och andra enskilda samt för plan- och byggprocessen som helhet. Det finns ett fortsatt behov av lov- och anmälningsplikt, bl.a. för att förpröva olika åtgärder i förhållande till motstående allmänna intressen, t.ex. riksintressen, och enskilda intressen, ett långsiktigt hållbart byggande och att kostsamma åtgärder inte måste rättas eller återställas på grund av tillsynsbeslut som meddelas efter att åtgärden vidtagits. Samtidigt bör kravet på lov- och anmälningsplikt inte sättas högre än vad som är motiverat. Regelverket behöver ses över för att säkerställa att det är effektivt, rättssäkert och upplevs som ändamålsenligt. Det finns ett utrymme att förenkla systemet för när lov- och anmälningsplikt bör inträda. Regelverket bör ge bättre förutsättningar att möta det stora behovet av bostäder och bättre förutsättningar för landsbygdsutveckling, exempelvis för besöks- och hästnäringen.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av lovplikt (bygglov, marklov och rivningslov), förhandsbesked, tidsbegränsade lov och anmälningsplikt samt föreslå i vilken utsträckning som lovplikt respektive anmälningsplikt bör gälla för

olika typer av åtgärder och i vilka fall förhandsbesked och andra tillstånd enligt 9 kap. plan- och bygglagen ska vara möjliga att söka, utan att kravet på lov och anmälan sätts högre än vad som är motiverat med hänsyn till vad som framkommit i analysen,

- redovisa de principer och avvägningar som ligger till grund för förslagen,
- ta ställning till lovpliktens omfattning när det gäller ett kafé, ett ridhus eller liknande i anslutning till en gård,
- ta ställning till om det finns starka skäl för att återinföra lovplikt för vissa åtgärder, med utgångspunkten att sådana åtgärder som i dag tillåts få strida mot detaljplan och områdesbestämmelser även fortsättningsvis ska få göra det,
- ta ställning till på vilken nivå författningsförslag om lov- och anmälningsplikt bör regleras för att systemet ska vara ändamålsenligt och tydligt, och
- vid behov lämna förslag om den lovplikt som följer av gällande detaljplaner och områdesbestämmelser.

Vilka förutsättningar ska uppfyllas för att bland annat lov ska ges?

I 9 kap. plan- och bygglagen regleras förutom vilka åtgärder som kräver lov, även vilka förutsättningar som ska uppfyllas för att lov ska ges. Även förhandsbesked bedöms med ledning av de bestämmelserna. Vilka förutsättningar som ska uppfyllas beror bl.a. på om en åtgärd ska vidtas inom eller utom ett område med detaljplan, eftersom vissa frågor förutsätts redan ha prövats i detaljplanen.

För en åtgärd som ska vidtas inom ett område med detaljplan görs prövningen i huvudsak mot planbestämmelserna. Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen framgår att de moment som bör ingå i en bygglovsprövning dels är lokaliseringen i stort, bedömd från plansynpunkt, dels placeringen inom tomten samt utformningen och andra frågor av intresse främst för den närmaste omgivningen och de blivande brukarna (se prop. 1985/86:1 s. 253).

För en åtgärd som ska vidtas utanför ett område med detaljplan ska som huvudregel en fullständig lokaliseringsprövning göras, eftersom den frågan inte redan är avgjord i en detaljplan. För vissa kompletteringsåtgärder gäller dock en begränsad prövning, bl.a. för att komplettera ett en- eller tvåbostadshus med en komplementbyggnad (fristående uthus, garage och andra

små byggnader) eller en liten tillbyggnad (exempelvis tillbyggnad med ett eller två bostadsrum, utrymmen för sanitära ändamål eller garage). De begränsade förutsättningar som då ska uppfyllas för att bygglov ska ges är bl.a. att byggnadsverk utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan, samt att byggnadsverk ska placeras och utformas så att den avsedda användningen eller byggnadsverket inte innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt.

Frågan om vilka åtgärder som ska omfattas av ett krav på lov är starkt sammankopplad med vilka förutsättningar som behöver prövas och vara uppfyllda för att lov ska kunna ges. För att ett effektivt och förenklat system ska kunna uppnås behöver översynen därför även omfatta frågan om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att lov eller förhandsbesked ska ges. Det finns ett fortsatt behov av att genom en prövning säkerställa allmänna intressen, såsom riksintressen, och enskilda intressen. Samtidigt bör prövningen inte omfatta mer än vad som är motiverat för den specifika åtgärden.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov eller förhandsbesked m.m. ska ges,
- ta ställning till om olika förutsättningar ska gälla för olika åtgärder och redovisa de avvägningar som ligger till grund för förslaget,
- utreda och föreslå enklare regler för byggnation utanför detaljplanlagt område,
- ta ställning till om ytterligare åtgärder eller kompletteringsåtgärder kan komma i fråga för en begränsad lokaliseringsprövning, förutsatt att detaljplanekravet kvarstår oförändrat, och i det sammanhanget även överväga om exempelvis ett kafé eller ridhus och liknande åtgärder i anslutning till en gård kan komma i fråga för en begränsad prövning som ett alternativ till slopad lovplikt, och
- föreslå vilka förutsättningar och krav som lovfria åtgärder ska uppfylla.

Fler åtgärder bör kunna tillåtas i strid med gällande detaljplan och områdesbestämmelser

Lovregelverket har många samband med regelverket för detaljplaner och områdesbestämmelser. Med det s.k. detaljplanekravet ställs det krav på kommunen att viss bebyggelse ska regleras med detaljplan. Kravet uppstår främst vid större exploateringar, när det är stor efterfrågan på att använda mark- och vattenområden för bebyggelse eller om ett byggnadsverk eller dess användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det kan även krävas en detaljplan när ett nytt enstaka byggnadsverk ska byggas. Vidare finns en skyldighet att genomföra åtgärder som avser ett byggnadsverk m.m. på ett sätt som inte strider mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området. Om en lovpliktig åtgärd ska vidtas inom ett område med detaljplan är en grundförutsättning för att bygglov ska kunna ges även att den fastighet och det byggnadsverk på vilken åtgärden ska utföras, med vissa undantag, stämmer överens med detaljplanen. Om den sökta åtgärden strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser kan bygglov ändå ges, bl.a. om avvikelsen bedöms vara en sådan liten avvikelse som avses i 9 kap. 31 b § plan- och bygglagen.

Detaljplaner och områdesbestämmelser gäller till dess att de upphävs. Många gällande planer är beslutade och genomförda i en tid där andra samhällsnormer och förutsättningar för bebyggelse rådde. Flera av de ändringar som har gjorts i plan- och bygglagen har därför syftat till att öka friheten för den enskilde fastighetsägaren att bestämma över sin fastighet, bl.a. genom att utöka utrymmet för vilka åtgärder som får genomföras i strid med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Det arbetet bör fortsätta, bl.a. mot bakgrund av de exempel som ges nedan.

Kravet på att byggnadsverket och fastigheten ska överensstämma med gällande plan för att bygglov ska ges kan många gånger ge ett orimligt resultat, som bara kan undvikas genom att en ny detaljplan tas fram. En sådan situation kan t.ex. uppstå när det genom rättspraxis tydliggörs hur en planbestämmelse ska tolkas och ett byggnadsverk därigenom blir planstridigt, trots att det inte var det när lov för det gavs. I dag saknas det förutsättningar att frångå kravet på s.k. planenligt utgångsläge i en bygglovsprövning.

Utrymmet för vilka åtgärder som får genomföras i strid med gällande detaljplan och områdesbestämmelser har begränsats i förhållande till vad som gällde innan den nuvarande plan- och bygglagen och legaldefinitionen av

byggnadsverk trädde i kraft. Enligt rättspraxis är det numera inte tillåtet att genomföra sådana åtgärder som inte kräver lov planstridigt, vilket det var tidigare (se bl.a. MÖD 2015:42 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 juli 2017 i mål nr P 9947-16). Ett annat exempel är att enligt rättspraxis ska till synes likartade planbestämmelser som reglerar bebyggandets omfattning tolkas olika beroende på om detaljplanen har antagits med stöd av den äldre plan- och bygglagen eller med stöd av den nuvarande plan- och bygglagen (se bl.a. MÖD 2017:39 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 31 maj 2017 i mål nr P 6762-16).

De åtgärder som under senare tid har tillåtits strida mot detaljplan och områdesbestämmelser har medfört att regleringen kan upplevas som ologisk i fråga om vilka åtgärder som får strida mot detaljplan och områdesbestämmelser. Exempelvis kan situationen uppstå att ett mindre byggnadsverk, t.ex. en stödmur, inte får uppföras i strid med en planbestämmelse, medan ett komplementbostadshus om 25 kvadratmeter byggnadsarea kan uppföras på samma plats i strid med samma planbestämmelse, eftersom en sådan byggnad får placeras planstridigt.

Det finns alltså ytterligare utrymme att förenkla regelverket i fråga om vilka åtgärder som ska få utföras planstridigt, bl.a. i syfte att avlasta byggnadsnämndernas tillsyn och öka legitimiteten i regelverket. Inriktningen bör vara att fler åtgärder av begränsad omfattning ska kunna få utföras i strid med detaljplan och områdesbestämmelser, utan att planeringsinstrumenten, som bl.a. tar hänsyn till allmänna intressen, förlorar sin betydelse och utan att reglerna i 4 kap. 2–4 §§ plan- och bygglagen om när det krävs en detaljplan ändras.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka åtgärder som bör få genomföras i strid med detaljplan och områdesbestämmelser, och
- analysera och vid behov föreslå förändringar i kravet på planenligt utgångsläge i 9 kap. 30 § första stycket 1 plan- och bygglagen, med utgångspunkten att anpassa det till olika situationer där det anses vara lämpligt att tillåta lovpliktiga åtgärder, trots att byggnadsverket strider mot gällande plan.

Vilken krets ska underrättas om en ansökan och ett beslut och ha möjlighet att överklaga beslutet?

Frågan om vilka åtgärder som bör kräva lov eller anmälan har en nära koppling till frågan om enskildas möjligheter att få sina, i förhållande till den planerade åtgärden, motstående intressen tillgodosedda på ett effektivt och rättssäkert sätt. Det har skett en omfattande rättsutveckling på området under senare år, inte minst med inflytande av europarätten och annan internationell rätt. Flera av de rättsliga problem som har uppmärksammats i nuvarande regelverk om lov och anmälan är kopplade till frågor om hur enskilda kan få sina intressen tillgodosedda i tillräcklig utsträckning.

Vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagen, bl.a. i ärenden om detaljplan, lov och tillsyn, ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Enskilda intressen kan sammanfalla med allmänna intressen. De enskilda intressena har en särställning eftersom de inte preciseras i lagen, utan tydliggörs först när någon enskild blir berörd av en planerad åtgärd. Skyddet som lagen ställer upp är bl.a. att den avsedda användningen av ett byggnadsverk inte får medföra en betydande olägenhet för omgivningen. Även Europakonventionen utgör en gräns för vilka åtgärder som kan tillåtas inom ramen för plan- och bygglagen. Det gäller bl.a. i fråga om vilka åtgärder som kan vidtas utan att det finns en möjlighet att angripa dem genom att överklaga till domstol.

Inom ramen för en lovprövning finns regler om när byggnadsnämnden ska underrätta de kända sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster, boende och vissa organisationer, som berörs och ge dessa tillfälle att yttra sig över ansökan. Det finns vidare bestämmelser om när beslut ska delges och kungöras samt när meddelande om kungörandet ska skickas. Bestämmelserna anger även till vilken respektive krets detta ska ske. Plan- och bygglagen hänvisar till förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser om vem som har rätt att överklaga ett beslut om lov. Det innebär att den som beslutet angår har talerätt, om det har gått honom eller henne emot. Beslut om lov och förhandsbesked anses enligt fast praxis bl.a. angå s.k. rågrannar, dvs. ägare till fastighet som gränsar direkt till den fastighet ansökan avser. Det finns vidare regler i förvaltningslagen och i lagen (1996:242) om domstolsärenden om överprövande myndigheters utredningsansvar och om skriftväxling.

För sådana åtgärder som inte kräver lov eller har undantagits från kravet på lov, tillämpas inte dessa bestämmelser. Åtgärder som har undantagits från

kravet på bygglov kan i stället vara begränsade med hänsyn till motstående enskilda intressen, t.ex. i fråga om storlek och avstånd till gräns. För många av de åtgärder som har undantagits från krav på bygglov gäller att de får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, endast om de grannar som berörs medger det. För de åtgärder som har undantagits från kravet på bygglov, men som kräver anmälan, kan bestämmelsen som begränsar möjligheten att överklaga ett beslut om startbesked enligt rättspraxis åsidosättas med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen om rätt till domstolsprövning. Genom den rättspraxis som har utvecklats för sådana åtgärder har omständigheten att den klagande varit rågranne inte ensamt medfört en rätt att överklaga startbeskedet (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948-15). I övrigt återstår möjligheten att få enskilda intressen prövade genom tillsyn i efterhand, t.ex. frågan om betydande olägenhet eller om planbestämmelser som syftar till att skydda enskilda motstående intressen har följts.

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om ansökningar om lov och förhandsbesked samt rätten att överklaga kommunala beslut enligt plan- och bygglagen har varit föremål för utredning flera gånger i syfte att förkorta tiden från det att en ansökan lämnas in till dess att ett beslut fått laga kraft, bl.a. genom Boverkets rapport Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen (rapport 2016:26), Näringsdepartementets promemoria Ett aktivitetskrav för rätt att överklaga vissa beslut om lov m.m. (N2016/05819/SPN) samt Socialdepartementets promemoria Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31). Högsta domstolen har därefter i en dom, NJA 2017 s. 3, dels konstaterat att begreppet sakägare inte används på ett enhetligt sätt i plan- och bygglagen, dels tolkat begreppet kända sakägare och slagit fast att det i visst fall även omfattar berörd bostadsrättshavare, och därmed klargjort att det meddelande som kungörs om ett beslut om beviljat bygglov ska skickas också till en sådan bostadsrättshavare. I praktiken leder denna rättsutveckling sannolikt till ökad administration för kommunerna och till ett ökat antal mål om återställande av försutten tid i domstolarna. En ökad krets av kända sakägare kan även leda till att kretsen bedöms så stor att det inte är försvarligt att skicka meddelandet till dem (se undantaget i 9 kap. 41 b § plan- och bygglagen). Det kan innebära att sådana sakägare som faktiskt är berörda får sämre förutsättningar att ta till vara sina intressen.

Frågorna om vem som ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked och ges möjlighet att yttra sig över denna, delges beslutet eller på annat sätt få del av och möjlighet att överklaga detta behöver ses över. Effekterna av rättsfallet NJA 2017 s. 3 ska särskilt analyseras och beaktas. Även frågan om hur en granne kan påverka placeringen av ett byggnadsverk som inte omfattas av en lovprövning bör omfattas. Regelverket behöver bli mer effektivt i dessa delar. Regelverket ska vara rättssäkert, både för byggherren och övriga berörda, men samtidigt inte omotiverat betungande för kommuner och överprövande instanser.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilka fall behovet av att enskilda kan bevaka sina intressen och komma till tals motiverar en lovplikt och redovisa de avvägningar som ligger till grund för förslaget i detta avseende,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om vilken krets som ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked, och vid behov även anmälan om startbesked, och ges möjlighet att yttra sig över ansökan,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om vilken krets som ska delges beslutet eller på annat sätt få del av och möjlighet att överklaga beslutet,
- ta ställning till i vilken utsträckning som beslut på området bör kunna överklagas till domstol med utgångspunkt i Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om hur överklagade ärenden och mål ska handläggas i överprövande instanser, och
- ta ställning till vem som ska kunna lämna ett medgivande som en förutsättning för att lov inte ska krävas, och på vilket sätt det ska lämnas, om sådana förslag ges, och då beakta Boverkets analys i rapporten Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder (rapport 2015:33).

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets konsekvenser samt redovisa dessa. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats.

Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av utredningens samtliga förslag. I det ingår bl.a. att beskriva och om möjligt kvantifiera förslagets samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för plan- och byggprocessen i stort. Av 14 kap. 2 § regeringsformen framgår att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas. Konsekvenser för det s.k. kommunala planmonopolet, för kommunernas tillsyn och för kommunernas möjligheter att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse påverkan på bl.a. arkitektur, kulturhistoriska värden, infrastruktur och andra samhällsfunktioner ska beskrivas. Utredaren ska särskilt redovisa förslagets konsekvenser för statliga myndigheter och domstolar. De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka ska förslag till finansiering redovisas. Utredaren ska beskriva konsekvenserna för byggandet eller anordnandet av nya bostäder. Utredaren ska vidare beskriva förslagets konsekvenser ur ett landsbygdsutvecklingsperspektiv. Beskrivningen av förslagets miljömässiga aspekter ska omfatta relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet. Utredaren ska dessutom beskriva förslagets konsekvenser ur ett digitaliseringsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Boverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Trafikverket, Riksantikvarieämbetet, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tillväxtverket, Myndigheten för delaktighet, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Regioner och vid behov även med andra aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2021.

(Finansdepartementet)