

Mark- och miljödomstolen

Peter.Ardo@dom.se

Remissvar Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)

Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har av regeringen givits möjlighet att inkomma med synpunkter på betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov, SOU 2021:47.

Mark- och miljödomstolens synpunkter

Inledning

Sammanfattningsvis vill mark- och miljödomstolen framhålla att utredningen gjort ett gediget arbete och att det i det stora hela är väl genomarbetade och bra förslag som presenteras. Domstolen anser att den föreslagna förändringen av strukturen i lagstiftningen gör reglerna mer lättillgängliga och överskådliga. Den uppdelning och den struktur i utredningen som föreslås avseende bygglovspliktiga och bygglovsbefriade åtgärder bedöms – enligt domstolen – som rimliga och bör kunna leda till att reglerna blir något enklare att tillämpa än hur det är i dag. Den analys som görs i utredningens del 1, avsnitt 2-6, hittar domstolen inget att anmärka på, utan de analyser som häri görs delas av domstolen. Det konstateras samtidigt att flertalet av de problem avseende lagens tillämpning som lyfts av utredningen (problem som domstolen känner igen som områden där lagändringar upplevts vara nödvändiga) har landat i det som utgör utredningens förslag i avsnittet 7.25; alltså frågor som utredaren föreslår utreds vidare framöver och där några konkreta förslag till ändringar alltså inte lämnas av utredaren. Domstolen ser fram emot att dessa kvarstående problem framöver granskas närmare och utreds vidare.

En övergripande reflektion är att ”återinförande” av bygglovsplikt för åtgärder som under en period varit bygglovsbefriade kan upplevas som betungande och inskränkande för den enskilde fastighetsägaren. Därutöver kan framhållas att det även kan komma att medföra ökade kostnader för den enskilde.

Den föreslagna förändringen i att skapa en bättre struktur samt att använda ett områdesstyrt (huvudsakligen) bygglov anser domstolen är bra. Dock bör vikten av att det verkligen är tydligt vilken status ett visst område har understrykas, så att gränsdragningsproblematik inte

uppkommer på grund av att det råder oklarhet kring ett områdes status. En eventuell problembild skulle här kunna vara det som benämns ”värdefulla områden” inte pekats ut på ett tillräckligt tydligt sätt av kommunen. Utredaren lyfter att den aktuella lovplikten i dessa fall ska kopplas till ”för det första skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser och för det andra till vissa byggnadsverk och områden som i förväg pekats ut i översiktsplanen”. I avsnitten 7.10.3 och 7.10.7 fördjupar man tankegången. Kommunerna ska vara skyldiga att peka ut de aktuella områdena. Domstolen vill härvid lyfta att det endast är under förutsättning att kommunerna verkligen uppfyller denna skyldighet som den önskvärda tydligheten och förutsägbarheten uppnås. Med tydliga sådana utpekanden av byggnader och områden blir differentieringen positiv. Annars kan det uppstå svårigheter med gränsdragningar och tolkning av vad som avsetts och hur kommunen menar, samt vilken status t.ex. en viss inventering eller annan typ av dokumentation/beskrivning har.

Huvudsakligen tillstyrker emellertid domstolen dock de ändringar som föreslås i utredningen. Efter att ha gått igenom förslaget vill domstolen även särskilt påpeka följande (indelad i den turordning som förslagen presenterats i utredningen).

7.3 Nytt kapitel i PBL respektive PBF

7.3.1. Bra med den uppdelning som föreslås, eftersom man uppnår en önskad tydlighet.

7.4 Nya och ändrade legaldefinitioner

Domstolen konstaterar särskilt att det nu föreslås en definition av komplementbostadshus, vilket är positivt. Ett komplementbostadshus ska vara inredd med en *självständig bostad* (se förslaget i 1:4 PBL). Det saknas dock fortfarande en definition av vad en bostad är (jfr. MÖD 2020-01-10 i mål P 6357-19 där det konstateras att en bostad kan sakna kök och ändå vara en bostad). Det kan därför finnas behov av ytterligare förtydligande.

Införandet av en definition för ekonomibyggnad är bra, och det är också bra att definitionen överensstämmer med miljöbalkens dito. Domstolen vill emellertid framhålla vikten av att inte låsa fast sig i en alltför snäv syn på vad som kan utgöra areella näringar med koppling till jord- och skogsbruket. De exempel som utredningen väljer att ta upp i resonemanget kring vad som kan komma att bedömas utgöra sådana ekonomibyggnader som ska vara bygglovsbefriade tyder, vilket förvånar något, på ett snävare synsätt än den utveckling som praxis har gått mot.

7.6 Krav på lov

7.6.1 Domstolen menar alltså (se ovan) att det är positivt med enhetlig definition av ekonomibyggnader för jordbrukets behov. Som nämns i

föregående stycke vill domstolen framhålla vikten av att definitionen är neutral och kan omfatta en variation av olika typer av jordbruksföretag och inte bara de mer ”traditionella”. Utredningen har haft ett särskilt uppdrag att ta ställning till lovpliktens omfattning när det gäller ridhus eller liknande i anslutning till en gård. Det kan konstateras att utredningens förslag inte innehåller några generella lättnader i bygglovsplikten i dessa avseende. Man föreslår vidare ett införande av strängare bestämmelser avseende hästverksamheter inom skyddade områden (7.9.1, 9.9.2 och s.972 i specialmotiveringen). Om direktiven till utredningen syftade till att införa lättnader för den areella näringen som olika typer av hästverksamhet på landsbygden utgör kan konstateras att några sådana inte i det stora hela har presenterats av utredningen i det förslag som nu lämnas.

7.6.2. Den föreslagna ändringar medför en förbättring jämfört med rådande situation som innebär rättsosäkerhet. Även om det blir dyrare för enskilda fastighetsägare blir det större grad av förutsägbarhet, vilket bör vara positivt.

7.6.4 Domstolen menar att förslaget här medför högre grad av tydlighet. Dock handlar det om en betydlig inskränkning av bygglovsplikten jämfört med hur regleringen ser ut i dag.

(Avseende 7.6.10 om rätten till domstolsprövning se under 7.22)

7.7 Krav på anläggningar

7.7.2. Domstolen tillstyrker utredningens förslag. Man har i utredningen gjort en bra genomgång och domstolen ser det som positivt med gränsdragning och delar uppfattningen om att termen plank fortfarande behöver utredas. Detsamma gäller avseende 7.7.3, och 7.7.4 särskilt avseende solcellsanläggningar.

7.7.7 Domstolen har inga egentliga synpunkter. Dock bör påtalas att man i utredningen även konstaterar att det framkommit att nämnderna inte har speciellt mycket utrymme för tillsyn. Denna notering görs i anledning av att utredningen alltså föreslår att man lämnar över prövningen vad gäller skyltar och ljusanordningar åt kommunens tillsyn (och slopar lovplikten).

7.8. Krav på lov nära gräns

Sammanfattningsvis tillstyrker domstolen de förslag som förs fram, men vill alldeles särskilt framhålla utredningens förslag under 7.8.3 som ett nödvändigt förslag som definitivt bör genomföras.

7.9 Krav på lov i skyddat område

Inga synpunkter, se dock under 7.6.1.

7.10.7 Utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplanen

Det är positivt att kommunerna ska redovisa sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §. Samtidigt är det av stor vikt att utpekande av sådana objekt/områden sker på ett så tydligt sätt att det inte råder någon tveksamhet kring statusen på utpekandet (se kommentar under Inledning ovan), annars medför förslaget inga förenklingar i tillämpningen. Härvid kan man även framhålla att om kommunerna väljer att redovisa sådana områden direkt i översiktsplanen (istället för att i ÖP hänvisa till en utförd bebyggelseinventering, bevarandeprogram, kulturmiljöstrategi eller motsvarande) är risken att översiktsplanen alltmer blir så detaljrik att dess strategiska roll kan komma att gå förlorad.

7.11 Tidsbegränsade bygglov, förhandsbesked m.m

7.11.3 Bra förtydligande

7.12 Krav på rivningslov

Inga särskilda synpunkter.

7.13 Krav på marklov

Angående frågan om genomsläpplighet (sid 647); se nedan kommentar under 7.25.

7.14 Frivilligt lov

Bra förtydligande

7.16 Krav på anmälan

Domstolen vill framhålla att det är ett bra förslag med konsekvent placering av bestämmelserna i nya PBF:en.

7.18. Förutsättningar för lov och förhandsbesked

Det kan konstateras att upplägget i förslaget är tydligt och strukturerat, vilket är positivt. Domstolen tillstyrker vad som förs fram under 7.18.3 planerligt utgångsläge och är positiv till den föreslagna ändringen.

7.18.10 och 7.18.11 Bra tillägg och förtydligande som domstolen tillstyrker. Samma med 7.18.12. och 7.18.13.

7.18.14. Domstolen tillstyrker de föreslagna förändringarna som bedöms utgöra förtydligande och en skärpning (kravet på möjligt att återställa) som är rimlig.

7.18.15 Domstolen konstaterar att det funnits flera olika synsätt om hur förutsättningar för förhandsbesked ska kunna prövas. Utredningens förslag utgör ett välkommet förtydligande och medför en behövlig stringens i vad som kan och ska prövas avseende förhandsbesked. Det är domstolens uppfattning att det är positivt att bestämmelsen är tydlig med att det handlar om att göra en lokaliseringsprovning för tilltänkta exploateringsföretag utom plan.

7.18.16 Ett tydliggörande som i och för sig (tillsammans med de föreslagna förändringarna om skyddade områden (utredningens föreslagna bestämmelsen 3:5)) innebär en skärpning, men tillsammans med förslaget om förutsättningar för rivningslov gör regelverket tydligare.

7.18.18 Domstolen har egentligen inga synpunkter. En reflektion är dock att det kan vara relevant att det även finns ett krav på att de aktuella myndigheterna antingen ska svara inom viss tid alternativt regelmässigt måste bekräfta att underrättelsen tagits emot. I många avseende hade det även underlättat om myndigheterna kan ge klart svar på att de anser att deras verksamhet inte berörs av åtgärden. Domstolen vill framhålla vikten av att upprätta rationella kontaktvägar mellan kommuner/domstolar osv och berörda myndigheter som t.ex. Försvarsmakten/MSB.

7.19 Handläggningen av lov och ärenden

7.19.2. Domstolen vill här framhålla att det är bra att kravet på ansökan samlas i en bestämmelse.

7.19.5 och 7.19.6 Domstolen har inga egentliga synpunkter, men håller med om att kravet på samordning kan vara lämpligt för översyn.

7.19.7 – 7.19.12 Domstolen tillstyrker utredningens förslag på ändringar. En förhoppning kan vara att en fortsatt översyn (som föreslås) i slutändan kan medföra att bygglov vinner laga kraft. I vilket fall är det bra med tydlighet. Det är även positivt att det framgår vad som ska ingå i underrättelsen.

7.19.13, 7.19.14 och 7.19.15 Domstolen har inga synpunkter på förslagen avseende tidsfrister för byggnadsnämndens handläggning.

7.19.16 Domstolen delar utredningens slutsatser.

7.19.19. Domstolen vill framhålla att förslaget att det förs in ett krav avseende upplysning om verkställbarhet i bygglov/beslutet är positivt.

7.19.22. Domstolen tillstyrker utredningens förslag att kungörelse i PoIT plockas bort.

7.19.23 Vad gäller krav på införandet om ytterligare meddelande vill domstolen lyfta följande fråga; Om den som lämnat synpunkter på ett bygglov, som inte är (rå)granne, inte får sådant meddelande som nu föreslås; betyder det att vederbörande får talerätt som hen annars inte skulle haft? Samt innebär en sådan brist att ett eventuellt lämnat lov kan angripas i anledning av att formellt fel begåtts? För det fall svaret är ja på dessa frågor menar domstolen att man bör vara försiktig med att införa ett sådant krav. Även om bestämmelserna i 13 kap. 9 § nuvarande PBL synes innebära att sådan talerätt inte tillskapas, bör det inte råda någon tveksamhet kring detta.

7.19.28 Domstolen delar utredningens förslag att inte införa en möjlighet till ändring av lov. En sådan möjlighet innebär, anser domstolen, risk för otydligheter och osäkerhet kring vilken version som egentligen gäller. Det är tydligare när en ändring kräver ett nytt lov.

7.19.29 Domstolen menar att även om det uppstår fall där ett bygglov förfaller i anledning av att andra tillstånd som krävs tar lång tid – exempelvis efter överklagande – sker detta ändå så sällan att vi delar utredningens förslag att de giltighetstider som ställs upp idag kan behållas.

7.21 Överklagande och 7.22 Överprövningen samt avsnittet 7.6.10

7.21.4 Domstolen delar utredningens förslag att bestämmelserna om rätten att överklaga ska ses över särskilt. Som det är i dag stämmer inte lagen överens med praxis på området. Detsamma gäller även vad som förs fram i avsnittet 7.21.5.

Vad gäller behovet av översyn avseende överprövningen delar domstolen utredningens förslag om behovet av fortsatt översyn även i detta avseende. Domstolen vill härvid passa på att nämna och påtala omständigheten att antalet överklagande plan- och bygglagsmål har ökat och synes fortsätta att göra detta. Inte sällan handlar dessa mål om

enskilda som initierar ett överklagande av ett lämnat lov i anledning av att man anser att det påverkat ens enskilda intresse (exempelvis som en betydande olägenhet) samt att - vid överprövningen – ifrågasatt lov hävs av skäl som mer handlar om en avvägning som istället snarast gjorts mot mer allmänna intressen (tex. frågan om byggande på bruksningsvärd jordbruksmark).

Utredarens resonemang i avsnittet (sid 844 f.) om överrätternas prejudikatsbildning är intressant och domstolen vill framhålla att man delar utredningens slutsats avseende behovet av en översyn framöver och ser fram emot denna.

Vad gäller utredningens slutsatser i avsnittet 7.6.10 som handlar om rätten till domstolsprövning med diskussion kring rätten att få föra talan mot beslut som kan kränka ett enskilt intresse delar domstolen utredningens slutsatser.

7.22.2 Vad gäller särskilt om överlämnande till regeringen menar domstolen att den nuvarande ordningen är betydligt tydligare och bör kvarstå. Domstolen avstyrker därför utredningens förslag i denna del.

7.25 Frågor för framtida översyn

Växjö tingsrätt vill särskilt påpeka behovet av att vidare utreda de frågor som omnämns i kapitel 7.25. Domstolen finner samtliga resta förslag som viktiga men vill särskilt framhäva följande.

Domstolen håller med om utredningens konstaterande om nya *legaldefinitioner*. Särskilt viktigt är att gå vidare med den utredning som redan föreligger från Boverket rörande definitionen av byggnadshöjd, något som påtagligt skulle minska överklagandetiderna vid domstolarna.

Domstolen finner även en *översyn av 2 kapitlet PBL* som mycket väsentlig för en tydligare och effektivare lagstiftning och ställer sig bakom utredningens konstaterande om oklarheter mellan 2 och 9 kapitlen PBL.

När det gäller frågan om *marklov för ändrad genomsläpplighet*, ser domstolen frågan som större än vad som berörs i nämnda kapitel och efterlyser en större utredning om överensstämmelse mellan PBL, VA- och vattenlagstiftningen, framför allt med hänsyn till framtida risker för översvämningar.

Domstolen finner även att det är viktigt att frågan om *olagliga planbestämmelser* bör utredas vidare.

Som nämns ovan under 7.21 och 7.22 gäller det påtalade behovet avseende framtida utredning och översyn även avseende rätten att överklaga och domstolarnas överprövning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

8.3.1 Ikraftträdande

I punkten 2 till övergångsbestämmelserna hängs ikraftträdande upp på när detaljplanearbete påbörjades. Eftersom det inte alltid är lätt att fastställa vid vilken tidpunkt som ett detaljplanearbete inleds eller påbörjats menar domstolen att detta är en olämplig tidpunkt att utgå från i detta avseende.

8.4.2 Punkten 12 och bibehållandet av 39 § BS

Mark- och miljödomstolen håller med utredningen om behovet av att bibehålla 39 § i den nu upphävda byggnadsstadgan (1959:612).

Domstolen instämmer i utredningens motiv för ställningstagandet och finner inte heller några grundläggande problem med att fortsatt tillämpa paragrafen vid prövning av bygglov mot äldre planer.

Domstolen vill dock peka på vissa svårigheter med att tolka bestämmelsen utifrån äldre handböcker som Kungliga byggnadsstyrelsens ”Anvisningar angående beteckningar på plankartor 1950:2”, samt Statens planverks ”Beteckningar – bestämmelser, anvisningar för upprättande av detaljplaneförslag. nr 37. 1970” och ”Detaljplaneanvisningar - anvisningar för upprättande av detaljplaneförslag” från 1976”. I dessa handböcker som i praxis utgör tolkningsgrund för hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas, finner man vissa motstridiga anvisningar rörande om och när planbestämmelser rörande mark som inte eller i endast mindre omfattning får bebyggas. Ska dessa bestämmelser som markerats på plankartan med mönster – punktprickning, korsprickning, punkt- och korsprickning, ringprickning, samt punkt- och ringprickning, tolkas som gällande planbestämmelser vilka då släcker 39 § på de ytor de är markerade eller inte? Handböckerna är här motstridiga. De äldre stads- och byggnadsplaner det är fråga om är ofta inte konsekventa i sin utformning men tyder ofta på att man sett bestämmelser som punkt- eller korsprickning som gällande före 39 § BS.

Mark- och miljödomstolen finner att oklarheten skulle minska och en tydligare tolkning av äldre planer uppstå om följande tillägg till punkten 5 övergångsbestämmelserna till PBL, ”...samt att markeringar för punktprickad och korsprickad mark i sådana fall ska betraktas som föreskriven bestämmelse om minsta avstånd mot gräns i sådan plan” införs.

Peter Ardö

Beslut om detta yttrande har fattats av chefsrådmannen Peter Ardö efter föredragning av Stf chefsrådmannen Lena Stjernqvist. Tekniska råden Mårten Dunér och Lars Fransson och beredningsjuristen Anna Fridh har deltagit.