



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

RAPPORT 2015:33  
REGERINGSUPPDRAG



# Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder

# Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder

Titel: Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder

Rapportnummer: 2015:33

Utgivare: Boverket september 2015

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-287-2

ISBN pdf: 978-91-7563-288-9

Sökord: Bygglovsbefriade åtgärder, reglering, hantering, gräns mot allmän plats, park, natur, 4,5 meter, huvudmannaskap, allmänhetens intressen, kommunen, medgivande, myndighetsutövning, slutsatser, förslag, konsekvenser, plan- och bygglagen

Dnr: 207/15

Process: 3.4

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: [www.boverket.se/publikationer](http://www.boverket.se/publikationer)

E-post: [publikationsservice@boverket.se](mailto:publikationsservice@boverket.se)

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.  
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

## Förord

Boverket har av regeringen fått i uppdrag att utreda om det finns ett behov av en reglering av avstånd till gräns mot allmän plats då bygglovsbefriade åtgärder ska utföras. I uppdraget ingår också att särskilt belysa hur kommunen skulle kunna lämna ett medgivande när allmän plats berörs, samt hur sådana åtgärder som är undantagna från krav på bygglov kan förhålla sig till avståndsbegränsningen 4,5 meter.

Rapporten har sammanställts av enheten Plan och bygg.

Karlskrona september 2015

Janna Valik  
generaldirektör

# Innehåll

Sammanfattning .....	6
Boverkets slutsatser och förslag .....	6
Konsekvenser.....	7
Inledning och avgränsning.....	9
Varför en utredning om reglering av avstånd till gräns mot allmän plats? .....	10
Rättsfall .....	11
Analys av rättsfallen .....	12
Förslag på olika sätt att hantera avstånd till allmän plats .....	14
Det behövs en reglering .....	14
Boverkets förslag.....	15
Vad händer om ett byggnadsverk placeras närmare gräns mot park och natur än 4,5 m?.....	19
Konsekvenser för den enskilde .....	19
Konsekvenser för kommunen .....	20
Konsekvenser för allmänheten.....	21
Konsekvenser för stads- och landskapsbilden.....	21
Konsekvenser för trafiken .....	22
Konsekvenser för natur- och kulturmiljön.....	22
De bygglovsbefriade åtgärderna, 4,5 metersregeln och gränsbegreppet .....	23
Varför finns det en avståndsbegränsning? .....	23
Varför just 4,5 m och varför är det alltid samma mått? .....	23
Gränsbegreppet .....	24
Vilka olika gränser finns det? .....	24
Vad är allmän plats och vad innebär huvudmannaskap?.....	26
Ett rationellt stadsbyggande ställer vissa krav .....	26
Allmän plats i PBL .....	26
Huvudmannaskap .....	27
Allmänhetens intressen av allmän plats.....	27
Kommunen kan representera allmänhetens intressen inom ramen för en gällande detaljplan .....	29
Allmänna intressen ska inte förväxlas med allmänhetens intressen .	29
Intresseavvägningarna vid framtagande av detaljplan.....	30
Detaljplanens juridiska status.....	30
Huvudmannens ansvar .....	30
Den enskildes intresse att utföra bygglovsbefriade åtgärder i förhållande till allmänhetens intresse att nyttja allmän plats .....	31
Mer rättspraxis.....	31
Slutsatser .....	32
Den juridiska statusen på ett lämnat medgivande .....	33
Innebörden av begreppet myndighetsutövning.....	33
Avgränsning av myndighetsutövning gentemot annan verksamhet ..	34
Medgivande i avtalsform .....	35
Medgivande som myndighetsutövning.....	36
Kommunens medgivande bör innefatta en bedömning av om lagens krav är uppfyllda .....	36

Slutsatser .....	37
Vem i kommunen skulle kunna lämna medgivande? .....	39
Kommunens ansvar och mandat .....	39
Vilka kommunala organ finns? .....	40
Bilaga 1 Övriga förslag för att hantera reglering av bygglovsbefriade åtgärder .....	43
Bilaga 2 Sammanställning av enkätsvar från kommuner .....	46
Litteratur- och källförteckning .....	48

# Sammanfattning

## Boverkets slutsatser och förslag

Boverkets uppdrag är att utreda behovet av en reglering av avstånd till gräns mot allmän plats i samband med bygglovsbefriade åtgärder. I uppdraget ingår också att särskilt belysa hur ett medgivande skulle kunna inhämtas när allmän plats berörs. Boverket har även fått i uppdrag att utreda hur bygglovsbefriade åtgärder kan förhålla sig till avstånds begränsningen 4,5 meter. Ett skäl till att Boverket fått uppdraget är att Mark- och miljööverdomstolen, MÖD i två domar tydligt har uttryckt att kommunen inte kan lämna ett medgivande till att en bygglovsbefriad åtgärd utförs närmare gräns mot allmän plats än 4,5 meter.

Boverket har valt att enbart hantera bygglovsbefriade åtgärder i förhållande till allmän plats som är park eller natur. Anledningen till detta är att konsekvenserna av att utföra bygglovsbefriade åtgärder närmare gräns än 4,5 meter mot allmän plats som är väg, gata eller torg är svåröverskådliga bland annat med hänsyn till trafik- och säkerhetsintressena.

I utredningen pekar Boverket på flera olika möjliga lösningar på hur bygglovsbefriade åtgärder kan hanteras. Efter att ha utrett dessa frågor är det Boverkets uppfattning att:

- Det behövs en reglering. Boverket har utrett flera alternativa lösningar och föreslår att två av dessa utreds vidare. Ett alternativ är att det regleras i PBL att byggnadsnämnden ska kunna lämna medgivande till närmare placering av bygglovsbefriade åtgärder än 4,5 meter vid gräns mot allmän plats som är park eller natur. Ett andra alternativ är att bygglovsprövning alltid ska göras. Regleringen kan i så fall utformas så att åtgärden får göras i strid med detaljplan.
- Det behövs en reglering i PBL där det framgår att närmare placering av bygglovsbefriade åtgärder än 4,5 meter mot väg, gata eller torg alltid kräver bygglov.
- Om kommunens möjlighet att lämna medgivande regleras i PBL blir konsekvensen att medgivandet blir en del av kommunens myndighetsutövning.
- Kommunen genom byggnadsnämnden i ett ärende om medgivande kan göra en bedömning av om en åtgärd kan anses vara förenlig med

den gällande detaljplanens syfte. Det är byggnadsnämnden som enligt PBL har uppdraget att i samband med planläggning, bygglovsgivning och tillsyn över att PBL följs fatta myndighetsbeslut. När byggnadsnämnden fattar sådana beslut representerar man också allmänhetens intressen.

- Det inte bör införas någon särskild generell avståndsregel för allmän plats i PBL. Den allmänna platsens karaktär, storlek, eventuella kultur- eller naturvärden, hur intensivt platsen nyttjas av allmänheten är så vitt skilda. Samma avstånds begränsning bör tillämpas för alla bygglovsbefriade åtgärder oavsett om det gäller gräns mot enskild granne eller mot allmän plats. Den gällande avstånds begränsningen på 4,5 meter är väl förankrad och accepterad i det svenska rättsmedvetandet och bör gälla också fortsättningsvis.

## Konsekvenser

Om dagens situation inte åtgärdas på något sätt kan bygglovsbefriade åtgärder inte utföras närmare gräns mot allmän plats än 4,5 meter. Det skulle exempelvis innebära att många fastighetsägare inte skulle kunna placera en friggebod närmare gräns mot allmän plats som är park eller natur även om en sådan placering i sig skulle kunna anses rimlig och lämplig.

Boverket föreslår två olika alternativa lösningar på hur en prövning kan göras. Båda dessa innebär att byggnadsnämnden gör bedömningen om en åtgärd kan utföras. Dels föreslås prövning med bygglov och dels prövning med medgivande. Boverket anser att prövning genom medgivande är den lösning som troligen medför minst administrativ belastning för byggnadsnämnden.

Om det i PBL införs en möjlighet för en enskild att få en prövning av om en bygglovsbefriad åtgärd kan tillåtas närmare gräns än 4,5 meter mot allmän plats så är det rimligt att anta att den typen av åtgärder också kommer att bli vanligare. Frågan är vilka konsekvenser det kan medföra. Under utredningen har bland annat följande konsekvenser diskuterats:

- Enskilda åtgärder kan placeras på den mest lämpliga platsen på tomten när också marken nära den allmänna platsen kan bli aktuell.
- Sammantaget är det relativt omfattande markarealer som blir möjliga att utnyttja för bygglovsbefriade åtgärder.
- För kommunens byggnadsnämnd innebär placeringar av lovbe friade åtgärder att de planbestämmelser som nämnden beslutat om avseende



byggnaders placering nära allmän plats inte får samma tyngd. På sikt kan detta ändra på den starka plantraditionen med prickmark mot park och natur i villaplaner.

- Huvudmannens skötsel av den allmänna platsen kan komma att försvåras. Risken för åverkanssituationer ökar där kommunen blir ansvarig.
- När ledningar inom allmän plats är förlagda väldigt nära gränsen till kvartersmark kan en djup schaktning ner till ledningarna komma att påverka byggnader på andra sidan gränsen.
- En placering nära gräns mot allmän plats kan uppfattas som en inskränkning av allmänhetens möjlighet att utnyttja den allmänna platsen, även om placeringen rent faktiskt är förlagd till en enskild tomt.
- Bygglovsbefriade åtgärder kan få betydelse för stads- och landskapsbilden och närmare placering än 4,5 meter från gränsen mot allmän plats kommer att ge ytterligare påverkan på stads- och landskapsbilden.
- Det är bara i undantagsfall en placering närmare park/natur än 4,5 meter kan komma att påverka trafik- och säkerhetsintressena.
- Det är oklart i vilken utsträckning lovbeFriade åtgärder som placeras nära gränsen mot natur skulle kunna påverka eventuella naturvärden.
- Det går inte att vara generell och säga att det oftast saknar betydelse för kulturmiljön om till exempel en friggebod placeras nära gränsen mot ett naturområde. Det som avgör känsligheten för den exemplifierade åtgärden är framförallt områdets bebyggelsestruktur, vegetation och topografi, vilka är väldigt varierade.

## Inledning och avgränsning

I Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2015 (S2014/8744/SAM) finns ett uppdrag 4 - Reglering av avstånd till gräns mot allmän plats. Enligt uppdraget ska Boverket utreda behovet av en reglering av avstånd till gräns mot allmän plats i samband med bygglovsprövning samt om det kan vara lämpligt att tillåta uppförande av mindre komplementbyggnader närmare gränsen än 4,5 meter. Boverket ska särskilt belysa hur ett medgivande skulle kunna inhämtas när allmän plats berörs, samt hur sådana åtgärder som är undantagna från krav på bygglov kan förhålla sig till avstånds begränsningen.

För att få utföra vissa åtgärder till en- och tvåbostadshus utan bygglov, krävs att ett antal krav beaktas. Ett av dessa krav är att åtgärden inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. En närmare placering förutsätter att berörda grannar lämnar sitt medgivande, annars måste bygglov sökas. Vid en bygglovsprövning ställs bland annat krav på att byggnadsverket placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärden på platsen och intresset av en god helhetsverkan. Det görs en bedömning i varje enskilt fall. Någon generell avståndsregel på 4,5 meter att förhålla sig till vid bygglovsprövningen finns inte.

Mot bakgrund av detta tolkar Boverket uppdraget som en utredning om behovet av en reglering av avstånd till gräns mot allmän plats i samband med bygglovsbefriade åtgärder. Boverket har valt att begränsa utredningen till avstånd enbart mot allmän plats med användningarna park och natur. Anledningen till detta är att Boverket anser att det i samband med allmän plats med användningar som tillåter fordonstrafik (gata, väg och torg), aktualiseras trafiksäkerhetsaspekter som innebär att avstånds begränsningen 4,5 meter normalt sett är fullt befogad och inte bör ifrågasättas.

Boverket har i utredningsdelen, som avser en närmare placering än 4,5 meter, valt att titta på alla typer av bygglovsbefriade komplementbyggnader och inte enbart sådana mindre åtgärder som exemplifieras i propositionen "Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov"<sup>1</sup>.

Regeringsuppdraget har genomförts av en arbetsgrupp på Boverket med olika yrkeskompetenser, som jurister, arkitekter och planeringsarkitekter.

---

<sup>1</sup> Prop. 2013/14:127 sid. 15

I arbetet har Boverket intervjuat bygglovhandläggare i 12 kommuner och jurister i 3 kommuner för att få in underlag hur de ser på en reglering där kommunen kan lämna medgivande för den allmänna platsen och om de anser att gällande måttbegränsning bör förändras. De tillfrågade kommunerna har en geografisk spridning över landet och varierad befolkningsstorlek.

## Varför en utredning om reglering av avstånd till gräns mot allmän plats?

Flera bygglovsbefriade åtgärder till en- och tvåbostadshus infördes år 1980 och utökades till att omfatta ännu fler sådana den 2 juli 2014. Redan år 1980 var ett av kraven i 54 § 2 mom. 6 byggnadsstadgan för att komplementbyggnaderna skulle vara bygglovsbefriade, ”att byggnaderna placeras minst 4,5 meter från tomtgräns, eller på det avstånd från denna som kan vara föreskrivet i fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplanbestämmelser”. När plan- och bygglagen infördes år 1987, ändrades formuleringen till att bara avse mot ”gränsen”, alltså inte tomtgräns som det tidigare uttrycktes, och grannar gavs samtidigt möjlighet att lämna medgivande till en närmare placering. Det har länge varit oklart vad som gäller när den bygglovsbefriade åtgärden utförs vid en gräns mot en allmän plats. Vem som ska anses vara granne i en sådan situation är inte närmare preciserat i PBL och förarbetena ger inte heller något tydligt besked.

Landets kommuner har tillämnat bestämmelsen på olika sätt när det gäller gräns mot allmän plats. En del har lämnat medgivande i egenskap av granne, som vilken fastighetsägare som helst, andra har inte gjort det. I juni respektive september 2013 kom dock två avgöranden från MÖD (mål nr P 105-13 och mål nr P 1972-13) som klargjorde att kommunen inte kan vara sådan granne som kan lämna medgivande i fall där till exempel en bygglovsbefriad komplementbyggnad placeras närmare gräns mot allmän plats än 4,5 meter. I propositionen ”Nya åtgärder som kan utföras utan krav på bygglov”, som överlämnades till riksdagen i mars 2014, framkommer att många remissinstanser framfört att det är oklart vad som avses med ”gränsen” och vad som gäller vid gräns mot allmän plats såsom exempelvis en gata, väg, park och järnväg<sup>2</sup>.

I samma proposition hänvisar regeringen till de remissynpunkter som framförts och uttrycker att Boverket kommer att få i uppdrag att utreda om det kan vara lämpligt att tillåta uppförande av mindre förråd, lekstugor med mera närmare gränsen mot allmän plats än 4,5 meter.

---

<sup>2</sup> Prop. 2013/14:127 sid. 23

Uppdraget kom senare att formuleras i regleringsbrevet till Boverket för år 2015 och omfattar då alla typer av bygglovsbefriade åtgärder, även komplementbostadshus. I uppdraget ingår också att utreda hur kommunen ska kunna lämna ett medgivande när en bygglovsbefriad åtgärd ska utföras närmare gräns mot allmän plats än 4,5 meter.

## Rättsfall

MÖD har i två domar tagit ställning till om en bygglovsbefriad komplementbyggnad kan placeras närmare gränsen mot en allmän plats samt gata och väg än 4,5 meter. Den avgörande frågan var om kommunen kunde anses vara en sådan berörd granne som kan lämna medgivande till placeringen.

### **MÖD 2013-06-07 (Mål nr P 105-13)**

Byggnadsnämnden hade fått in en begäran om ingripande mot en komplementbyggnad som utan bygglov placerats närmare än 4,5 meter från gränsen mot en gata. Byggnadsnämnden ansåg att byggnaden inte krävde bygglov utan var en så kallad friggebod och beslutade att inte ingripa. Beslutet överklagades. Länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen bedömde tvärtemot nämnden att byggnadens placering närmare gränsen mot gatan än 4,5 meter gjorde att den krävde bygglov. MÖD tog upp målet till prövning. Domstolen bedömde inledningsvis att termen ”gräns” i lagtexten omfattade inte bara tomtgräns mot en annan bebyggd tomt, utan även gräns mot väg eller gata (domstolen hänvisade till prop. 1985/86:1 s. 256 och prop. 2006/07:122 s. 45). Begreppet granne, konstaterade domstolen, har inte diskuterats utförligt i förarbetena. Domstolen ansåg dock att begreppet inte ska tolkas snävt utan omfatta inte bara någon som har ett ägarintresse, utan även andra som har av rättsordningen accepterade intressen avseende markanvändning. MÖD ansåg vidare att någon som kan representera intresset att använda vägen eller gatan inte finns, oavsett om marken är planlagd eller inte. Slutsatsen blev att kommunen inte kunde anses vara en sådan granne som kan lämna ett medgivande.

### **MÖD 2013-09-20 (Mål nr P 1972-13)**

I den andra domen gränsade den aktuella tomten mot en allmän plats, ett så kallat Nf-område avsett för fritidsändamål med mera. En komplementbyggnad skulle placeras närmare gränsen mot den allmänna platsen än 4,5 meter. Domstolen tillämpade samma resonemang som i ovanstående dom och ansåg att kommunen inte kunde anses vara en sådan granne som kan lämna medgivande till placeringen. Följaktligen

gäller det resonemang som MÖD tillämpade i ovanstående dom om avstånd till gräns mot väg också för andra typer av allmän plats.

## Analys av rättsfallen

För att sammanfatta de två domarna så kräver placering av en komplementbyggnad närmare gräns mot väg, gata eller allmän platsmark alltid bygglov enligt MÖD, även om den i övrigt uppfyller villkoren för lovbefrielse. I båda domarna gällde bedömningen om byggnaderna kunde vara så kallade friggebodar enligt 9 kap 4 § PBL respektive 8 kap 4 § ÄPBL. Domstolens slutsats fokuserar dock på medgivandet, inte på typen av bygglovsbefriad åtgärd. Det innebär att samma sak bör gälla för alla bygglovsbefriade åtgärder för vilka en berörd granne kan medge en placering närmare än 4,5 meter, och inte endast friggebodar.

Domstolens resonemang bör kunna tolkas som att kommunen i en liknande situation visserligen är granne i fastighetsrättslig mening, men trots detta inte kan lämna ett medgivande. Kommunen kan däremot som myndighet göra en prövning i ett bygglovsärende utifrån PBL och avgöra om placeringen är lämplig och på så sätt representera allmänhetens intresse av att använda den allmänna platsen. Domstolen tycks mena att det inte är huvudmannen som är den verkliga grannen, utan allmänheten, och det finns ingen som kan medge placeringen för dennas räkning.

I målet var frågan om kommunen kunde lämna ett medgivande. Domstolen uttrycker sig dock mer kategoriskt. MÖD anser nämligen att ingen kan representera intresset av att använda en allmän plats genom att lämna ett medgivande. Det betyder att även allmän plats med enskilt huvudmannskap omfattas av resonemanget. Den allmänna platsen omfattas av speciella regler. Allmänhetens tillgänglighet till den allmänna platsen får inte begränsas. Allmänhetens intresse är lika stort oavsett huvudmannskap. Alltså kan inte heller en enskild huvudman representera allmänhetens intresse och lämna ett medgivande.

När det gäller väg och gata anmärkte MÖD att medgivande inte kan lämnas heller utanför planlagt område. Det saknar betydelse om vägen omfattas av en detaljplan. En väg är alltså alltid att se som en form av område för allmänt bruk. Detta gäller även vägar som ägs privat, till exempel av en vägsamfällighet, men som får brukas av alla. Antagligen kan detta också tolkas som att den som äger en väg som endast är till för privat bruk och är stängd för allmänheten kan lämna ett medgivande.

Domstolens resonemang när det gäller allmän plats i den andra domen är dock inte formulerat på samma sätt som för väg. Allmän platsmark är en form av planbestämmelse och finns alltså inte som begrepp utanför

planlagt område. Det finns visserligen områden som är till för allmänt bruk, till exempel nationalparker eller områden som ska vara allemansrättsligt tillgängliga, men sådana kan inte betraktas på samma sätt som allmän plats med stöd av domen. Det finns med andra ord inget stöd för att tolka domstolens resonemang så långt att det skulle omfatta fler områden än allmän platsmark inom detaljplan samt väg och gata.

# Förslag på olika sätt att hantera avstånd till allmän plats

## Det behövs en reglering

En del av uppdraget till Boverket är att svara på om det finns ett behov av att reglera avstånd till gräns mot allmän plats i samband med bygglovsbefriade åtgärder. Boverket har vänt sig till ett antal kommuner för att få deras syn på hur detta bör hanteras.

Av de svar Boverket fått från kommunerna som besvarade enkäten med frågor kring detta ämne kan vi dra slutsatsen att majoriteten anser att det behövs en reglering av avstånd till gräns mot allmän plats som är park eller natur även för bygglovsbefriade åtgärder. Majoriteten anser också att det ska vara samma avståndsreglering oavsett vilken typ av bygglovsbefriad åtgärd det gäller. Av enkäten framgår också att de flesta svarandena anser att dagens 4,5 meter ska gälla. Som skäl för detta framförs bland annat att kommunen måste få ta ställning till vilken påverkan en åtgärd får på den allmänna platsen så att eventuella olägenheter kan bedömas. Ett annat argument är att kommunens mark är lika betydelsefull som någon annans mark.

Boverket delar kommunernas åsikt att måttet 4,5 meter inte bör ändras eller skifta beroende av vilken typ av åtgärd det handlar om och anser att det finns goda skäl att införa en reglering. Regleringen kan dock se ut på olika sätt.

De förslag Boverket utrett avser enbart placering närmare gräns mot allmän plats som är park eller natur. För att det inte ska råda några oklarheter kring placering av bygglovsbefriade åtgärder mot väg, gata eller torg anser Boverket att det bör framgå av PBL att en närmare placering än 4,5 meter mot väg, gata eller torg alltid kräver bygglov, både inom och utanför detaljplanelagt område och oavsett vem som äger dessa allmänna platser.

## Två möjliga vägar

Det finns flera tänkbara sätt hur en reglering av bygglovsbefriade åtgärder som ska placeras närmare än 4,5 meter kan se ut. Boverket anser att uppdraget inte omfattar att föreslå en särskild lösning. Att föreslå en särskild lösning kräver en mer djupgående utredning, där olika sätt att utforma förslagen författningsmässigt och vilka konsekvenser dessa skulle få kan analyseras.

Det finns två tänkbara sätt som kan vara lämpliga att utreda vidare:

- Reglering i PBL att bygglovsprövning ska ske vid närmare placering än 4,5 meter till allmän plats som är park eller natur.
- Reglering i PBL att kommunen kan lämna medgivande vid närmare placering mot park och natur.

En lagreglering som innebär att bygglov krävs innebär en konsekvent, enhetlig hantering och säkerställer att kraven i PBL prövas innan åtgärden placeras. Det säkras också att allmänhetens tillgång till den allmänna platsen inte påverkas negativt.

Boverket bedömer också att det finns förutsättningar i PBL att ge kommunen rätten att lämna ett medgivande. Det är byggnadsnämnden som enligt PBL har uppdraget att i samband med planläggning, bygglovsgivning och tillsyn över att PBL följs fatta myndighetsbeslut. Därför kan förslaget ses som en naturlig utveckling av kommunens tillsynsroll enligt PBL att lagen följs. Nedan följer en redogörelse av hur medgivandet kan hanteras.

De förslag Boverket har arbetat med under utredningen men valt att inte föreslå en vidare utredning av finns beskrivna i bilaga 1.

## Boverkets förslag

### **Reglering i PBL att medgivande kan lämnas vid närmare placering mot park och natur**

En reglering i PBL som anger att kommunen kan lämna medgivande till närmare placering mot park och natur skulle likna vad som redan tillämpats i många kommuner före domarna från MÖD. Flertalet av de kommuner som Boverket vände sig till var också positiva till att de framdeles fick rätten att lämna medgivande. Om kommunen tillåts lämna medgivande innebär det att den allmänna platsmarken har samma värde som den enskildes mark, varken mer eller mindre.

Det finns olika typer av allmänna platser och förutsättningarna för parkmark respektive natur kan skilja sig åt på olika platser i Sverige. Ett naturområde kan bestå av flera tusen hektar och inte alltid värderas på samma sätt som till exempel parkmark i ett tätbebyggt område. De bygglovsbefriade åtgärderna för en- och tvåbostadshus är också varierade - allt från en enkel uteplats i form av ett plank till ett komplementbostadshus på 25 kvm. Vilken påverkan en närmare placering har på park/naturmarken beror därför på omständigheterna i det enskilda



fallet. Eftersom kommunen som huvudman är ansvarig för den allmänna platsen och har det övergripande tillsynsansvaret enligt PBL, kan det ses som rimligt att kommunen ges rätt att lämna ett medgivande.

Kommunens byggnadsnämnd är utpekad myndighet i PBL och har därför redan idag i uppgift att göra prövningar och bedömningar enligt lagen.

Även om kommunen ges möjlighet att lämna medgivande enligt PBL, blir det ingen ”rättighetslagstiftning”- det går inte att kräva att få ett medgivande. Kommunen avgör lämpligheten i det enskilda fallet med stöd av PBL och där hänsyn tas till likabehandlingsprincipen enligt kommunallagen, KL. Innebörden av likställighetsprincipen redovisas längre fram.

Om det finns flera enskilda tomter som gränsar till allmän plats i form av park/naturmark, kan flera fastighetsägare vända sig till kommunen för att få kommunens medgivande till närmare placering av byggnadsverket än 4,5 meter. Kommunen måste då beakta likställighetsprincipen enligt KL och behandla fastighetsägare i samma situation på samma sätt. En konsekvens av förslaget kan alltså bli att flera komplementbostadshus placeras precis intill gränsen mot parken/naturmarken, vilket får större påverkan på den allmänna platsen än ett enstaka komplementbostadshus.

Ett särskilt problem med förslaget är att medgivandet troligen blir att betrakta som myndighetsutövning. Detta innebär bland annat att förvaltningslagens regler om myndighetsutövning blir tillämpliga. Detta redogörs för längre fram i den här rapporten.

För de bygglovsbefriade åtgärder som inte kräver anmälan innebär ett medgivande att åtgärden kan påbörjas direkt. För vissa bygglovsbefriade åtgärder krävs att en anmälan görs. Det innebär att ett startbesked måste lämnas innan åtgärden får påbörjas.

Om kommunen i ett sådant anmälansärende tillåts lämna medgivande till en närmare placering, kan det ändå resultera i ett nekat startbesked för att till exempel de tekniska egenskapskraven inte är uppfyllda. Det kan upplevas som paradoxalt för den enskilde att kommunen först säger ja och sedan säger nej. Det blir en inkonsekvent hantering för en och samma åtgärd. Det är därför lämpligt att medgivandet innefattar en bedömning av att kraven på placering uppfylls. Ett medgivande kan troligtvis lämnas ganska snart medan ett ställningstagande om att lämna startbesked kan ta längre tid, bland annat eftersom det då ofta ingår bedömningar av exempelvis ritningar. Ett praktiskt alternativ är att kommunen samordnar ställningstagandet om medgivande med bedömningen av förutsättningar för startbesked, så att de lämnas ungefär samtidigt.

Det här sistnämnda problemet diskuteras närmare i kapitlet Den juridiska statusen på ett lämnat medgivande.

### **Reglering i PBL att bygglovsprövning ska ske vid närmare placering än 4,5 m till allmän plats**

Domarna från MÖD klargjorde att kommunen inte kan lämna medgivande för placering av komplementbyggnad närmare än 4,5 meter mot gata eller naturområde. Domarna är vägledande, men inte bindande, för kommande avgöranden. En kodifiering av domsluten, det vill säga en reglering i PBL att närmare placering än 4,5 meter mot allmän plats kräver bygglov, skulle dock innebära att en bygglovsprövning alltid ska göras i dessa fall.

Reglerna i 2 kap. PBL ska följas av den som utför den bygglovsbefriade åtgärden. Det kan också i vissa fall finnas hinder enligt 2 kap. mot att placera byggnadsverk så att de begränsar tillgängligheten till den allmänna platsen, även om de placeras utanför denna. Många enskilda har överhuvudtaget inte kännedom om dessa bestämmelser och har om de känner till dem sannolikt svårt att förstå innebörden av dem.

Tillämpningen av dessa bestämmelser blir oftast aktuella först genom ett tillsynsärende hos kommunen. Byggnaden är i de flesta fall då redan uppförd och konsekvensen kan bli att den måste rivas. Om de idag bygglovsbefriade åtgärderna till en- och tvåbostadshus blir bygglovspliktiga i PBL vid en närmare placering än 4,5 meter mot allmän plats kommer bestämmelserna i 2 kap. under prövning i ett tidigt skede, istället för att aktualiseras genom ett tillsynsärende. Troligtvis skulle detta ofta innebära en fördel både för kommunen resursmässigt och för den enskilde som får bekräftat att åtgärden uppfyller kraven i PBL. En lagreglering innebär också en mer konsekvent hantering. Det spelar då ingen roll var åtgärden utförs.

En konsekvens av förslaget är att om till exempel en friggebod skulle byggas närmare gräns mot en allmän plats än 4,5 meter skulle den i så fall bli bygglovspliktig enligt PBL. Om lov inte beviljats blir den i så fall en olovligt uppförd byggnad, ett svartbygge.

### **Reglering som innebär att åtgärderna blir lovpliktiga, men får vara planstridiga**

Att alltid kräva bygglovsprövning för åtgärder som placeras närmare gräns mot allmän plats än 4,5 meter kan begränsa möjligheterna att uppföra byggnadsverk då en förutsättning för bygglov inom detaljplanlagt område, är att åtgärden inte är i strid med plan. För att komma runt detta är ett alternativ att kräva bygglov men att dessa åtgärder till en- och tvåbostadshus får utföras i strid med detaljplan

(jämför 10 kap. 2 § PBL). Då kan till exempel högsta tillåtna byggnadsarea enligt detaljplanen få överskridas. Det innebär en reell prövning mot de allmänna intressena och övriga krav i PBL samtidigt som möjligheterna för den enskilde att utnyttja sin tomt förbättras.

#### **Reglering av medgivande till närmare placering mot park och natur genom planbestämmelse**

Om förslaget att kodifiera domarna från MÖD genomförs, så att lovbeFriade åtgärder som placeras närmare gräns mot allmän plats än 4,5 meter alltid kräver bygglov, kan det ändå finnas situationer där undantag är motiverade. Ett alternativ är därför att ge kommunen rätten att reglera möjligheten att ge medgivande i en detaljplanebestämmelse.

Av 4 kap. 15 och 42 §§ PBL framgår att kommunen i en detaljplan eller med områdesbestämmelser får bestämma omfattningen av kraven på bland annat bygglov. Enligt 9 kap. 7 § PBL krävs det inte bygglov om kommunen i en detaljplan eller i områdesbestämmelser bestämmer det.

En förutsättning för att kommunen med stöd av en planbestämmelse ska kunna medge att en viss åtgärd blir lovbeFriad, är att en bygglovsprövning inte behövs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Detta framgår av 9 kap 7 § tredje stycket. Om en lovprövning krävs, ska kommunen istället för att medge åtgärden begära att byggherren söker bygglov. Enligt Boverket är det möjligt att en placering av en lovbeFriad åtgärd närmare allmän plats än 4,5 meter kan vara en sådan åtgärd som behöver prövas genom bygglov enligt 9 kap 7 § tredje stycket. I sådana fall behöver den paragrafen ändras för att förslaget inte ska bli verkningslöst.

Genom att den närmare placeringen kan ske genom en planbestämmelse där kommunen lämnar medgivande, får allmänheten insyn. Avvägningen demokratiseras genom planprocessen.

Förutsättningarna att lämna medgivande varierar beroende på var i landet den allmänna platsen är belägen och storleken på parken/naturområdet. Genom att möjligheterna att lämna medgivande kan regleras genom detaljplan får varje kommun själv styra om de finner det lämpligt att ta in en sådan bestämmelse i planen. Det blir dock ingen nationell, enhetlig tillämpning om medgivandet ska hanteras genom detaljplanebestämmelse. Att göra en detaljplan är dessutom en omständlig process som kan ta flera år, varför det kan ta tid innan en sådan planbestämmelse får genomslag.

## Vad händer om ett byggnadsverk placeras närmare gräns mot park och natur än 4,5 meter?

Om dagens situation inte åtgärdas på något sätt kan bygglovsbefriade åtgärder inte utföras närmare gräns mot allmän plats än 4,5 meter. Det skulle exempelvis innebära att fastighetsägare inte skulle kunna placera en friggebod närmare gräns mot allmän plats som är park eller natur. Detta även om kommunen i egenskap fastighetsägare eller huvudman för allmän plats inte skulle ha något att invända emot en sådan placering.

Om det i PBL däremot införs en möjlighet för en enskild att få en prövning av om en bygglovsbefriad åtgärd kan tillåtas närmare gräns än 4,5 meter mot allmän plats så är det rimligt att anta den typen av åtgärder också kommer att bli vanligare. Frågan är vilka konsekvenser det kan medföra. Boverket har i detta arbete inte gjort någon särskild utredning av vilka konsekvenser det kan bli eller vilken omfattning det kan handla om. Men under utredningen har olika konsekvenser diskuterats. Boverket har bland annat konstaterat att det är svårt att försvara att det införs en generell regel, som exempelvis att bygglovsbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus får utföras närmare gräns mot allmän plats än 4,5 meter, exempelvis 1 meter, i strid mot detaljplan. Anledningen är att åtgärderna och förhållandena där dessa ska utföras, det vill säga den allmänna platsens karaktär, storlek, eventuella kultur- eller naturvärden, hur intensivt platsen nyttjas av allmänheten med mera är så vitt skilda. Det går helt enkelt inte att förutse vilka konsekvenser en sådan ny regel skulle medföra.

En reglering innebär generellt att det blir tydligare för alla inblandade parter vad som gäller och vad man kan förvänta sig i sådana här situationer. Förutsägbarheten blir bättre och hanteringen av dessa frågor kan bli mer ensartade i landet.

### Konsekvenser för den enskilde

Sammantaget är det relativt omfattande markarealer som blir möjliga att utnyttja för bygglovsbefriade åtgärder och för många enskilda fastighetsägare öppnar sig helt nya möjligheter att kunna utföra bygglovsbefriade åtgärder.

För den enskilde innebär det också att det skapas fler möjliga alternativa placeringar vilket i sig innebär att åtgärden kommer att kunna utföras på den mest lämpliga platsen på tomten.

En reglering medför att det skapas bättre förutsättningar för att enskilda behandlas på ett likvärdigt sätt i den här typen av situationer oavsett i vilken del i landet man bor.

## Konsekvenser för kommunen

Det som betecknas som allmän plats i detaljplaner har under lång tid delats in i gata/väg/torg och park/plantering/natur. Begreppen som används har varierat men uppdelningen har varit densamma. Grundregeln är att kommunen ska vara huvudman för det som fastslås vara allmän plats i detaljplaner och huvudmannen har således ansvar för skötsel och underhåll av de båda typerna av allmän plats. För gator och torg handlar detta primärt om renhållning och snöskottning och för park/plantering/natur allt från naturvård till gräsklippning. Dessa skötselåtgärder kan påverkas av byggnader som står i eller nära tomtränser. Redan idag finns en mängd privata objekt som till exempel staket och vegetation i dessa gränser där det inte alltför sällan uppstår situationer där kommunen blir ansvarig för oavsiktlig åverkan på denna egendom. Skulle lovbefriade åtgärder ställas närmare gränsen än 4,5 meter bedöms risken för åverkan-situationer öka. Enkelt uttryckt så ökar risken ju närmare gränsen åtgärden placeras.

Allmän plats används vanligen för allmännyttiga ledningar som till exempel vatten, avlopp, dagvatten, el, fjärrvärme och bredband. Ansvariga för ledningarna kan vara allt från kommunen till kommunala och privata bolag. Ledningarna försörjer bebyggelsen med dessa nödvändigheter och korsar därmed ofta gränser mellan allmän plats och kvartersmark. Mark har oftast reserverats för dessa ledningar i detaljplan men de skyddas fastighetsrättsligt med ledningsrätt eller servitut. De senare är civilrättsliga och gäller oavsett vad som står i PBL. Det är inte ovanligt att ledningar inom allmän plats är förlagda nära gränsen till kvartersmark där till exempel en djup schaktning ner till ledningarna kan komma att påverka byggnader på andra sidan gränsen.

För kommunens byggnadsnämnd innebär placeringar av lovbefriade åtgärder att de planbestämmelser som nämnden beslutat om avseende byggnaders placering nära allmän plats inte får samma tyngd. På sikt kan detta ändra på den starka plantraditionen med prickmark mot natur i villaplaner.

## Konsekvenser för allmänheten

Ett av problemet med en närmare placering än 4,5 meter till gränsen mot park och natur är att placeringen kan uppfattas som en inskränkning av allmänhetens möjlighet att utnyttja den allmänna platsen, även om placeringen rent faktiskt är förlagd till en enskild tomt. En nära placering av ett komplementbostadshus mot exempelvis en park, skulle kunna upplevas som att den närliggande marken på den allmänna platsen är en del av den enskilda tomten. I vissa situationer kan det finnas risk att brukare av parken därför känner sig tvungna att undvika att nyttja parkmarken intill komplementbostadshuset. Den enskildes intresse att utnyttja sin tomt kan här kollidera med allmänhetens intresse av att utnyttja parken.

## Konsekvenser för stads- och landskapsbilden

De bygglovsbefriade åtgärder som kan utföras inom tomter med en- och tvåbostadshus har blivit förhållandevis omfattande. Det står helt klart att de får betydelse för stads- och landskapsbilden och en närmare placering än 4,5 meter från gränsen mot allmän plats kommer att ge ytterligare påverkan på stads- och landskapsbilden.

Komplementbostadshusen kräver inte bygglov och får strida mot detaljplan. Komplementbostadshusen kräver dock anmälan och ska bland annat uppfylla utformningskraven i 8 kap. 1 § och de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL. Hur tillämpningen kommer att utvecklas här är för tidigt att säga något om, men det går att tänka sig en praxisförskjutning i till exempel bedömningar om bygglovsplikt för utvändiga ändringar av en- eller tvåbostadshus. Byggnadsnämnden har alltså redan idag möjligheten att hindra olämpligt placerade och utformade komplementbostadshus men i vilken utsträckning detta kommer ske ute i landet är oklart.

Friggebodar och andra lovbeFriade åtgärder, som inte kräver anmälan, prövas inte alls av byggnadsnämnden. I vissa sammanhang kan friggebodar få en betydande påverkan på stads- och landskapsbilden, i synnerhet om de placeras nära en gräns mot allmän plats. Byggnadsnämnden kan då enbart bedriva tillsyn mot dessa för att komma till rätta med den olämpliga placeringen. Om en friggebod kommer i konflikt med de så kallade anpassningskraven i PBL utgår det enbart från en bedömning i det enskilda fallet. I en rättsprövning ställer detta höga krav på byggnadsnämnden att tydligt motivera sitt beslut, vilket kan vara svårt när det gäller åtgärder som är olämpliga med hänsyn till stads- och landskapsbilden.

## Konsekvenser för trafiken

I flera förarbeten till ÄPBL och PBL diskuteras vad som gäller avseende lovbefriade byggnaders placering nära gata och park/natur. Slutsatserna som dras där är att placeringar nära gatan torde kräva bygglov med hänsyn till just trafikintresset och vad som gäller mot park/natur är en öppen fråga.

Det är bara i undantagsfall en placering närmare park/natur än 4, 5 meter kan komma att påverka trafik- och säkerhetsintressen.

## Konsekvenser för natur- och kulturmiljön

Värdefull naturmiljö hittas normalt inte på svenska villatomter. Däremot kan det finnas höga naturvärden på marker strax intill dessa miljöer. I vilken utsträckning lovbefriade åtgärder som placeras nära gränsen mot dessa marker skulle kunna påverka naturvärdena är oklart. Den enskildes rätt att använda sin egen tomt med hänsyn till eventuella naturvärden utanför tomten bör dock vara stark.

Det går inte att generellt säga att det oftast saknar betydelse för kulturmiljön om till exempel en friggebod placeras nära gränsen mot en park eller ett naturområde. Det som avgör känsligheten för den exemplifierade åtgärden är framförallt områdets bebyggelsestruktur, vegetation och topografi, vilka är väldigt varierade.

## De bygglovsbefriade åtgärderna, 4,5 metersregeln och gränsbegreppet

### Varför finns det en avstånds begränsning?

När friggeboden, skärmtaket och den skyddade uteplatsen infördes 1980 såg lagstiftaren det som nödvändigt att ha vissa begränsningar för utformning och placering. Dessa villkor för bygglovsbefrielse omfattade bland annat en avstånds begränsning på 4,5 meter från gräns. Eftersom friggeboden inte prövades genom byggnadslov innan den fick uppföras behövdes någon form av säkerhetsspärr. När ÄPBL trädde i kraft infördes också en möjligt att frångå avstånds begränsningen om grannen gav sitt uttryckliga medgivande.

När fler lov befriade åtgärder infördes 2014 användes samma avstånds begränsning för komplementbostadshuset och för tillbyggnaden på högst 15 kvadratmeter<sup>3</sup>. Samma möjlighet för grannen att lämna medgivande infördes också.

Att två av de bygglovs befriade åtgärder som infördes 2014, takkuporna och inredandet av ytterligare en bostad, inte har någon avstånds begränsning beror på att dessa åtgärder görs på befintliga hus. Lagstiftaren ansåg därför att det inte behövdes någon avstånds begränsning.

### Varför just 4,5 m och varför är det alltid samma mått?

Skälet till att lagstiftaren valde just 4,5 meter som avstånds begränsning framgår inte av lagens förarbeten. Troligen är skälet att byggnadsstadgan (1959:619), som gällde när friggeboden infördes 1980, hade en generell avstånds begränsning för byggnader som var just 4,5 meter<sup>4</sup>. Redan i 23 § i 1874 års byggnadsstadga för rikets städer uttrycks; ”härmed skall byggnad mot grannens tomt, hvilken ej uppföres i tomtlinien, indragas minst femton fot.” Femton fot motsvarar 4,5 meter. Skydd mot brandspridning i städerna var motiv till avstånds begränsningar i 1874 års byggnadsstadga.

Också den skyddade uteplatsen och skärmtaket, som infördes samtidigt med friggeboden, fick denna avstånds begränsning, troligen för att inte

---

<sup>3</sup> 9 kap. 4 a-b §§ PBL

<sup>4</sup> 39 § byggnadsstadgan



förvirra den enskilde byggherren med olika mått. Även de lovbefriade åtgärder som infördes 2014 och som placeras på tomten fick samma avståndsbegränsning, antagligen av samma anledning.

## Gränsbegreppet

Flertalet av de åtgärder som kan utföras till en- och tvåbostadshus utan bygglov ska enligt PBL placeras minst 4,5 meter från gränsen. Begreppet gränsen tillkom i dessa sammanhang på inrådan av lagrådet vid införandet av äldre plan- och bygglagen, ÄPBL. Måttet 4,5 meter fanns med redan i undantagen från bygglov i byggnadsstadgan som gällde före ÄPBL, men där skulle det mätas från tomtgränsen. Med hänsyn till syftet med regleringen minst 4,5 meter från gränsen torde det i många fall i praktiken betyda tomtgränsen.

## Vilka olika gränser finns det?

Det framgår inte av lagtexten vilka gränser som avses i PBL:s bestämmelser om undantag från bygglov för en- och tvåbostadshus. Sett historiskt torde tomtgränsen vara en av gränserna som avses. Begreppet tomtgräns har sedan länge haft en osäker innebörd. I propositionen ”Ett första steg för en enklare plan- och bygglag” föreslogs att begreppet skulle ersättas med gräns mot ”annan fastighet eller tomt”. Men civilutskottet avstyrkte ändringen bland annat med motivet att det skulle göra det oklart vad som gällde vid till exempel gräns mot samfällad mark eller allmänt vatten. Riksdagen antog inte heller ändringen. Begreppet tomt är visserligen numera definierat i 1 kap. 4 § PBL; ”ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål”. Definitionen ger bara begränsad ledning för hur en tomt ska avgränsas och för bedömningen av var tomtgränsen ska dras i det enskilda fallet. Med ledning av definitionen ska tomtgränsen dras där den mark som behövs för en byggnads ändamål tar slut, och det är av naturliga skäl inte självklart hur detta ska bedömas. Begreppen tomt och tomtgräns är alltså fortfarande svåra i PBL. Fastighetsgränsen är den andra, mer självklara, gränsen. Dessa beslutas av Lantmäterimyndigheten vid fastighetsförrättning. Tomtgräns och fastighetsgräns sammanfaller i många fall men inte alltid. Det finns många fastigheter där enbart en mindre del kan sägas utgöra tomt och det finns dessutom tomter som spänner över två eller fler fastigheter.

När det gäller gräns mellan allmän plats och kvartersmark, så finns det äldre planer där dessa ligger på samma fastighet och där det inte finns någon fysisk gräns som staket eller häck mellan dessa. Gränsen som

anges på plankartan är då den enda som visar de rättsliga förhållandena. Det är i så fall möjligt att den som äger fastigheten har en plangräs som hindrar denne från att placera ut lovbefriade åtgärder.

En annan möjlig gräns är en gräns som finns på en förrättningskarta från Lantmäteriet och som anger till exempel avgränsningen för ett servitut. En tredje gräns som möjligen kan vara relevant är gränsen för en så kallad tomtplatsavgränsning på en karta tillhörande ett beslut om strandskyddsdispens enligt miljöbalken.

## Vad är allmän plats och vad innebär huvudmannaskap?

I dagligt tal knyts begreppet allmän plats ofta till allmänhetens rätt att utnyttja en plats för olika aktiviteter som betraktas som medborgerliga rättigheter. Det kan vara allt ifrån vardagliga aktiviteter som promenader, vila, samtal och motion till att färdas med bil, allmänna kommunikationer och att ha politiska möten eller demonstrationer. Vi förutsätter idag att stadens gator, torg och parker är tillgängliga för alla oavsett vem som är huvudman och vi har regler som anger att tillkomsten av dessa allmänna platser, genom att kommunen beslutar att anta detaljplaner, ska ske med full demokratisk insyn och med hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Vi har också regler som anger att de allmänna platserna i huvudsak är ett kommunalt ansvar att anlägga och förvalta. Så länge användningen av en allmän plats sker i enlighet med detaljplanens bestämmelser behöver huvudmannen inte höra allmänheten för att vidta åtgärder även om dessa åtgärder innebär fysiska förändringar.

### Ett rationellt stadsbyggande ställer vissa krav

Det har i alla tider funnits ett behov av att skapa gator och torg och andra allmänt tillgängliga platser i staden och det har därför också länge funnits särskilda regler för hur detta ska gå till. PBL anger att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark- och vattenområden och att marken ska användas till det den är mest lämpad för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Vid prövningen av olika frågor ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. PBL anger också hur planläggningen ska hanteras och betonar medborgarnas rätt till inflytande. Allmänhetens intressen anses vara bevakade i och med att kommunen beslutar att anta detaljplanen.

### Allmän plats i PBL

Allmän plats definieras i PBL, 1 kap. 4 §, som – en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Att platsen är avsedd för ett gemensamt behov innebär bland annat att den endast kan upplåtas för något enskilt intresse eller enskild verksamhet i sådan utsträckning eller på sådant sätt att det inte inskränker allmänhetens möjlighet att använda platsen. Inom allmän plats

kan därför inte enskilda rättigheter tillåtas som på ett betydande sätt hindrar allmänheten från att använda marken<sup>5</sup>.

## Huvudmannaskap

Huvudmannaskap innebär att ha ansvar för att det finns en viss verksamhet. Alla allmänna platser ska ha en huvudman. Huvudregeln är att kommunen är huvudman för de allmänna platserna, men om det finns särskilda skäl kan huvudmannaskapet vara enskilt enligt 4 kap. 7 § PBL.

När man säger att kommunen är huvudman för en allmän plats så innebär det i praktiken att ansvaret ligger hos en av kommunens nämnder och att skötseln eller driften sköts av denna nämnds förvaltning. Det har därför tidigare varit naturligt att frågor som berör en viss allmän plats, exempelvis medgivande att placera en friggebod närmare gräns mot en park än 4,5 meter har hanterats av parkchefen eller om det behövs, av den ansvariga nämnden. På detta sätt hanteras i stort sett alla frågor som rör de allmänna platserna. Det kan handla om att bygga om en gata, att ta bort eller tillföra planteringar och träd, att flytta gångvägar, eller att utföra föryngringsåtgärder i vegetationsbestånd. Skulle alla dessa typer av ”vardagliga” åtgärder kräva att allmänhetens synpunkter först inhämtades skulle en stor del av den kommunala förvaltningens arbete helt blockeras. Ett av syftena med att peka ut vilka områden som ska vara allmän plats och att tilldela dessa platser en huvudman är just att dels garantera allmänheten tillträde till mark som behövs för gemensamma behov och dels att samtidigt, genom att tydligt ange en ansvarig part också garantera att allmänhetens intressen, så som detaljplanen har angett dem, bevakas.

Huvudmannaskapet för allmän plats innebär, oavsett vem som är huvudman, att ansvara för att platsen används på det sätt detaljplanen anger. Detta ansvar är både riktat mot berörda enskilda intressen och mot allmänheten som ska kunna använda platsen på det sätt planen anger.

## Allmänhetens intressen av allmän plats

Allmänhetens intresse av en allmän plats är begränsat till att gälla att platsen används på det sätt detaljplanen anger. Enkelt kan man uttrycka det som att, så länge en allmän plats används på det sätt som det anges i detaljplanen, och allmänhetens tillgång till den allmänna platsen inte begränsas, så finns det inget som hindrar kommunen från att fatta beslut om att underhålla eller förändra den allmänna platsen.

---

<sup>5</sup> Boberg, Sven, Får allmän platsmark användas för enskilt ändamål? JP Infonet

Allmänhetens intressen anses i sådana sammanhang ha tagits omhand i planprocessen och genom den representativa demokratin i nämnden som fattar beslut om olika åtgärder.

Vid förvaltning eller förändring av allmän plats i enhetlighet med gällande detaljplan behöver allmänhetens åsikter inte inhämtas. Så länge användningen av allmän plats kan genomföras utan att gällande detaljplan behöver ändras behöver inte heller allmänheten höras.

## Kommunen kan representera allmänhetens intressen inom ramen för en gällande detaljplan

Enligt domarna från MÖD är det inte möjligt för kommunen i egenskap av huvudman eller ägare till en allmän plats att föra allmänhetens talan när en enskild vill utföra en bygglovsbefriad åtgärd närmare gränsen mot den allmänna platsen än 4,5 meter. Frågan är då vilka intressen allmänheten kan anses ha, vilka anspråk allmänheten kan anses ha rätt att ställa, på en allmän plats inom en gällande detaljplan? Och kan kommunen alls ges mandat enligt lagen att representera allmänhetens intresse, i förhållande till dennas rätt att använda en viss allmän plats?

Frågorna är relevanta eftersom en förutsättning för att PBL ska kunna ändras så att kommunen kan lämna medgivande, är att kommunen bedöms kunna föra allmänhetens talan när det gäller den allmänna platsen.

### Allmänna intressen ska inte förväxlas med allmänhetens intressen

De allmänna intressena anges i 2 kap. PBL och är de samhällsintressen eller frågor lagstiftaren särskilt valt att lyfta fram som viktiga att få bedömda och avgjorda vid planläggningen. Det ska säkerställa att den planerade förändringen av den fysiska miljön uppfyller kraven på hushållning med mark och vatten och kraven på hållbarhet utifrån sociala, miljömässiga, kulturella och ekonomiska aspekter. Det är kommunen i första hand som genom sitt ansvar för planläggning och lovgivning bevakar de allmänna intressena.

De enskilda intressena är inte specificerade i lagen utan de kan sägas uppkomma först när någon enskild blir berörd av kommunens planläggning eller lovbeslut. Ett enskilt intresse kan exempelvis vara sådana frågor som påverkar värdet på den egna fastigheten eller möjligheten att utnyttja den egna fastigheten. Vid planläggning och lovgivning har kommunen ett ansvar för att det tas vederbörlig hänsyn till berörda enskilda intressen.

Allmänhetens intressen berörs inte heller specifikt i lagen, utan kan också sägas uppkomma först vid kommunens planläggning eller lovbeslut. Allmänhetens intressen kan sägas vara ett samlat uttryck för en mängd olika enskilda intressen och får anses vara en aspekt av de allmänna

intressena på så sätt att allmänheten kan ha behov av att ett visst allmänt intresse särskilt beaktas – att det finns rekreationsytor - och att rekreationsytan har ett visst innehåll. Allmänheten kan därför också självklart anses ha intresse av att ett markområde planläggs och hur marken ska användas liksom vilken utformning allmänna platser ska ha. Allmänheten har inget konkret inflytande över planläggningen eller lovbeslut men ges genom de lagreglerade processerna möjlighet att lämna synpunkter eller att via politiken i övrigt påverka beslutens innehåll. Det är bara den berörda delen av allmänheten, de som har enskilda intressen som berörs, som genom processreglerna ges möjlighet att påverka besluten.

## Intresseavvägningarna vid framtagande av detaljplan

Vid planläggning vägs olika allmänna intressen och enskilda intressen mot varandra enligt 2 kap. 1 § PBL. Även om det är en grundläggande princip att bedömningar i olika frågor enligt PBL ska utgå från vad som är en från allmän synpunkt lämplig markanvändning, så ska hänsyn alltid tas till enskilda berörda intressen. Allmänhetens intressen anses vara bevakade dels genom att allmänheten får komma till tals under planprocessen och dels genom att beslutet fattas inom ramen för den representativa demokratin, antingen i kommunfullmäktige eller i byggnadsnämnden.

## Detaljplanens juridiska status

En antagen detaljplan som vunnit laga kraft är juridiskt bindande för både enskilda och för samhället vid efterkommande lovprövning. Inom planområdet får endast åtgärder vidtas som kan anses vara förenliga med planens bestämmelser och det syfte som är angivet för planen. Det kan också uttryckas omvänt på så sätt att en ansökan om lov ska beviljas om åtgärden inte strider mot planens bestämmelser eller syftet med planen. Åtgärder som är planenliga anses inte vara av intresse för allmänheten. Vardagligt underhåll och förändringar av allmän plats kan genomföras utan att allmänheten hörs så länge planen följs.

## Huvudmannens ansvar

För alla allmänna platser utses en huvudman. Normalt är det kommunen som är huvudman för allmän plats. Kommunen har som huvudman ansvar för att den allmänna platsen genomförs i den takt som detaljplanen genomförs. Huvudmannen ansvarar också för att den allmänna platsen sköts och utvecklas i enlighet med detaljplanens riktlinjer.

Huvudmannens ansvar är därigenom dels riktat mot de enskilda intressen som gränsar mot den allmänna platsen, men också gentemot allmänheten och kommunmedborgarnas intressen av att den allmänna platsen är tillgänglig för den användning detaljplanen anger. Huvudmannen utför, som nämnts ovan, vardagligt underhåll och genomför förändringar av den allmänna platsen enligt planer och budget beslutade av en enskild nämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige, utan att allmänheten behöver höras så länge åtgärderna är förenliga med detaljplanen.

### **Den enskildes intresse att utföra bygglovsbefriade åtgärder i förhållande till allmänhetens intresse att nyttja allmän plats**

Huvudmannen för allmän plats har rätt att underhålla och förändra den allmänna platsen inom ramen för vad den gällande detaljplanen medger. Krävs det en prövning av en åtgärd är det i första hand byggnadsnämnden som avgör om åtgärden är förenlig med gällande detaljplan.

En viktig fråga att ställa är om placeringen av ett bygglovsbefriat byggnadsverk inom kvartersmark på en enskild tomt på ett betydande sätt kan anses hindra allmänheten att nyttja den allmänna platsen? Helt klart är att tillgängligheten skulle begränsas om fastighetsägaren måste använda sig av den allmänna platsen för att underhålla sitt byggnadsverk, även om detta är tillfälligt. Bortsett från det, bör det annars inte råda tvivel om var det går att röra sig på den allmänna platsen om det finns tydliga gränsmarkeringar.

Om en enskild vill utföra en åtgärd närmare gräns än 4,5 meter mot allmän plats borde det mot bakgrund av resonemangen ovan te sig naturligt att frågan i första hand ställs till huvudmannen för den allmänna platsen. Precis så som kommunerna tidigare har hanterat det.

Huvudmannen får antas ha den praktiska kunskap och kompetens som behövs för att bedöma om åtgärden är tillåtlig med hänsyn till den gällande detaljplanen.

Men MÖD har alltså ansett att huvudmannen inte kan lämna något sådant medgivande eftersom denne inte kan representera allmänhetens intressen. Att ta ansvar som huvudman är en sak, men krävs det en formell bedömning gentemot den gällande detaljplanen är det byggnadsnämndens uppgift.

### **Mer rättspraxis**

I en dom från Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt i februari 2015 (mål nr P 3765-14) konstaterade domstolen att om kommunen i



egenskap av ägare till den allmänna platsen godtar en placering av en komplementbyggnad är den bygglovsbefriad. Domen går emot domarna från MÖD 2013. Domen har vunnit laga kraft.

I en dom från MÖD i juni 2015 (mål nr P 10150-14) fastslog domstolen åter att kommunen som markägare inte kan representera allmänhetens intresse av att använda allmän plats. Målet gällde en bygglovsbefriad åtgärd och en närmare placering än 4,5 meter till allmän plats avsedd för plantering.

Det finns fem avgöranden från MÖD (mål nr P 11463-12, P 306-13, P 313-13, P 314-13, P 5114-13) som handlar om bygglov för placering av reklamskylt på allmän plats (gata) och huruvida detta är planenligt. I samtliga fall har MÖD funnit reklamskyltarna planenliga. Domstolen har särskilt beaktat den allmänna platsens funktion och aspekten att den allmänna platsen ska vara tillgänglig för allmänheten. En utplacerad skylt kan enligt domstolen vara planenlig om den upptar en obetydlig yta och endast hindrar allmänhetens tillträde i begränsad omfattning.

## Slutsatser

Boverket anser att kommunen kan representera allmänhetens intressen när det handlar om åtgärder inom allmän plats som är förenliga med gällande detaljplan. Huvudmannen för allmän plats utför vardagligt underhåll och genomför förändringar av den allmänna platsen enligt planer och budget beslutade av en enskild nämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige, utan att allmänheten behöver höras så länge åtgärderna är förenliga med detaljplanen.

I domarna som avsåg placering av reklamskyltar på allmän plats, var det avgörande för om detta kunde tillåtas, att placeringen endast hindrade tillträdet i begränsad omfattning. Åtgärderna ansågs vara planenliga. En annan viktig slutsats att dra från domarna är att kommunen kan och ska företräda allmänhetens intresse av en berörd allmän plats i ett ärende om bygglov. Det finns alltså förutsättningar för att ge kommunen mandat att företräda allmänheten och lämna ett medgivande, så länge medgivandet utgår från lagen.

## Den juridiska statusen på ett lämnat medgivande

Om kommunen ges mandat att lämna medgivande för bygglovsbefriade åtgärder som placeras närmare gränsen mot allmän plats än 4,5 meter uppkommer frågan vilken juridisk status detta får. Är det myndighetsutövning eller ett civilrättsligt avtal? Det är därför viktigt att reda ut dessa begrepp och vad de får för betydelse för kommunens medgivande.

### Innebörden av begreppet myndighetsutövning

Myndighetsutövning är ett förvaltningsrättsligt begrepp och det förekommer i flera lagar, bland annat skadeståndslagen och förvaltningslagen. Någon definition finns dock inte i gällande lagar. I den äldre förvaltningslagen (1971:290) definierades myndighetsutövning som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. I förarbetena till den äldre förvaltningslagen definieras begreppet ytterligare av departementschefen som ”beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter”<sup>6</sup>. Definitionen i denna upphävda lag anses vara en utgångspunkt för att avgränsa begreppet även idag. I förvaltningslagen (1986:223) kopplas myndighetsutövning ofta till ärendehantering. Särskilda regler i förvaltningslagen faller ut om det är fråga om myndighetsutövning. Om ett ärende inte innefattar myndighetsutövning kan lägre krav ställas på handläggningen. Det kan också bli aktuellt med skadestånd för felaktig myndighetsutövning enligt skadeståndslagen (1972:207) och brott enligt brottsbalken (1962:700) om fel begås i tjänsten genom myndighetsutövning.

I flera bestämmelser i förvaltningslagen används uttrycket ”myndighetsutövning mot någon enskild”. Både privatpersoner och juridiska personer samt det offentliga i form av stat, landsting eller kommun kan vara enskilda. Det allmänna kan uppträda som enskild i vissa lägen, till exempel som fastighetsägare.

Ett annat kriterium för att det ska vara myndighetsutövning, är att det finns stöd för myndigheten att ensidigt få avgöra saken. Det måste med andra ord finnas stöd i lag eller annan författning.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Prop. 1971:30 del II, sid. 331

<sup>7</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, En introduktion till förvaltningsrätten, sid. 31

Myndighetsutövning är också maktutövning från det allmännas sida. Det allmänna ska ensidigt bestämma om någonting som medför rättsverkningar för den enskilde. Myndigheten beslutar och den enskilde har att rätta sig efter myndighetens vilja. Om den enskilde inte gör det, riskerar denne att drabbas av det allmännas tvångsapparat i form av exempelvis rättsverkningar av olika slag.<sup>8</sup>

Förmåner och rättigheter tillhör kategorin positiv myndighetsutövning. Gränsen mellan rättighet och förmån är inte helt glasklar. Förenklat kan en rättighet beskrivas som något som är preciserat och praktiskt möjligt att överpröva i en högre instans. Om det är en mer skönmässig prövning, där möjligheten att prestera följer av författning, men inte skyldighet för myndigheten att prestera under vissa förutsättningar rör det sig om en förmån. Att myndigheten ensidigt bestämmer om den enskilde ska få någon förmån är ett uttryck för den enskildes beroendeställning i förhållande till myndigheten. Om den enskilde i en offentlighetsreglering getts en möjlighet att kräva en prestation, finns det en beroendeställning gentemot den beslutande myndigheten.<sup>9</sup>

Myndighetsutövning kan alltså sammanfattas med tre kriterier;

- Maktutövning genom beroendeställning
- Maktutövning som riktar sig mot enskild
- Offentlighetsreglering

## Avgränsning av myndighetsutövning gentemot annan verksamhet

Faktisk verksamhet som inte innefattar tvång mot den enskilde eller som bara är avtal, råd, rekommendationer, upplysningar och liknande räknas inte som myndighetsutövning. Exempel på faktiskt handlande är att kommunen bygger en väg eller att en polis dirigerar trafik. Om polisen istället ger en tillsägelse till en trafikant får det istället ses som ett led i polisens beslutande verksamhet och är alltså myndighetsutövning<sup>10</sup>. Till myndighetsutövning räknas inte sådan verksamhet som stat eller kommun utövar i privaträttsliga former. Inte heller tillämpning av avtal eller privaträttsliga regler<sup>11</sup>. Andra exempel på åtgärder som faller utanför be-

---

<sup>8</sup> Prop. 1971:30 sid. 331 f

<sup>9</sup> Marcusson, Lena, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, sid. 182

<sup>10</sup> Warnling-Nerep, Wiweka, En introduktion till förvaltningsrätten, sid. 29 f

<sup>11</sup> Strömberg, Håkan, Kommunalrätt, sid. 20

greppet myndighetsutövning är behandling av remissärenden<sup>12</sup>. Även interna beslut och instruktioner faller utanför begreppet<sup>13</sup>.

Sammanfattningsvis kan sägas att den här gruppen av verksamheter saknar verkan mot enskild, vilket är en del av beroendeställningen. Det kan även uttryckas som att det inte utgör bindande beslut för den enskilde.

## Medgivande i avtalsform

Ett medgivande från en granne till närmare placering än 4,5 från gränsen är ett avtal mellan grannarna – en överenskommelse. Avtal är inget främmande inslag i PBL, exempelvis förekommer regler om exploateringsavtal i lagen. Om grannen inte ger sitt medgivande innebär det att inget avtal kommit till stånd. Det går inte att tvinga fram ett medgivande från en granne genom att överklaga till domstol. Ett avtal mellan grannarna blir ett så kallat benefikt avtal genom att någon får en förmån som inte kräver någon motprestation.

PBL ställer inget krav på att avtalet ska vara skriftligt och det finns inget krav på att det ska lämnas in till byggnadsnämnden, dock kan bevissvårigheter uppstå vid avsaknaden av skriftligt avtal. Ett muntligt avtal gäller i samma utsträckning som ett skriftligt avtal. Principen inom avtalsrätt är att avtal ska följas. Enligt en dom från Kammarrätten i Jönköping (mål nr 1097-06) gäller ett grannmedgivande även om grannfastigheten som lämnat medgivande byter ägare. För avtal, även benefika sådana, kan avtalslagen (1915:218) tillämpas om inte andra tvingande lagar blir tillämpliga. I avtalslagens 3 kap finns regler om rättshandlingars ogiltighet, till exempel om svikligt förledande och förtigande av omständigheter som kan vara av betydelse för rättshandlingen. Vid avtalsbrott kan det bli aktuellt med skadestånd.

Före domarna från MÖD var det vanligt förekommande att kommunernas gatukontor gav sitt medgivande till en närmare placering mot allmän plats. När nya bygglovsbefriade åtgärder infördes i juli 2014 fick järnvägens infrastrukturförvaltare möjlighet att medge närmare placering till spårets mitt än 30 meter. Järnvägens infrastrukturförvaltare kan vara antingen staten eller en privat aktör. Statusen på ett medgivande som lämnas av en myndighet har dock inte diskuterats i förarbetena. Om medgivandet är att betrakta som ett avtal är det inte myndighetsutövning. Det kan konstateras att ett offentligt organ som ingår avtal är lika bunden av avtalet som en enskild. De regler som gäller för avtal, till exempel avtals-

---

<sup>12</sup> Prop. 1971:30 sid. 333

<sup>13</sup> Prop. 1972:5 sid. 505

lagen, blir alltså tillämpliga. Det krävs däremot inte att förvaltningslagens regler följs och det blir inte aktuellt med skadeståndsanspråk på grund av felaktig myndighetsutövning. En kommuninvånare som inte är avtalspart, har inga möjligheter att angripa själva avtalet genom rättsprövning enligt kommunallagen. Det är endast beslut enligt 10 kap. 2 § kommunallagen som kan bli föremål för rättsprövning. Avtalet blir en allmän handling, antingen upprättad, förvarad eller inkommen, som kan begäras ut eller ska hållas tillgänglig för allmänheten.

### Medgivande som myndighetsutövning

Om ett medgivande från kommunen är att anse som myndighetsutövning blir förvaltningslagen tillämplig. Medgivandet blir då en form av förmån för den enskilde och det är därmed rimligt att kommunen fattar ett beslut om att lämna medgivande eller neka medgivande. Enligt förvaltningslagens 22 § får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Det är dock svårt att på förhand avgöra vilka som skulle anses ha rätt att överklaga ett nekat eller givet medgivande från kommunen. Om den som begärt att få ett medgivande från kommunen får nej har denne troligen rätt att överklaga enligt förvaltningslagen. Det är dock inte omöjligt att det kan finnas fler som är berörda sakägare med rätt att överklaga. I Europakonventionen om mänskliga rättigheter finns i artikel 6.1 rätt till domstolsprövning av den enskildes civila rättigheter och skyldigheter.

### Kommunens medgivande bör innefatta en bedömning av om lagens krav är uppfyllda

De bygglovsbefriade åtgärderna ska uppfylla kraven på placering i 2 kap 6 och 9 §§ PBL. För de åtgärder som är byggnader ska tillämpliga krav enligt 8 kap PBL också uppfyllas, till exempel utformningskraven i 1 § och de tekniska egenskapskraven i 4 §, men avsteg får göras för de åtgärder som inte kräver bygglov eller anmälan i den utsträckning som är skälig med hänsyn till åtgärdens art och omfattning enligt 8 kap 8 § PBL. För de åtgärder som är byggnadsverk, till exempel en skyddad uteplats, gäller inte 8 kap 1 §.

Ett medgivande från en berörd granne innebär inte att någon bedömning har gjorts avseende kraven i PBL. En granne som lämnar ett medgivande agerar i egenskap av fastighetsägare som bedömer om placeringen kan innebära någon form av olägenhet för användningen av dennes egen fastighet och tomt. Grannen har också möjligheten att inte lämna medgivande och har på så sätt en garanterad vetorätt till placering av en lovbeFriad åtgärd närmare dennes tomtgräns än 4,5 meter. Oavsett om grannen

ger sitt medgivande eller inte så är kommunen skyldig att ingripa mot åtgärder som inte uppfyller kraven enligt PBL så snart frågan aktualiseras, 11 kap 5 § PBL. Detta kan till exempel bli aktuellt om någon gör en begäran om att kommunen utövar tillsyn, efter det att åtgärden utförts.

Om kommunen ges rätt att lämna medgivande är det därför viktigt att medgivandet också innefattar en bedömning av att kraven enligt PBL är uppfyllda. Annars kan kommunen bli tvungen att ingripa i efterhand mot något som man visserligen medgivit, men som inte uppfyller lagens krav. Detta blir särskilt relevant när det gäller de åtgärder som inte kräver någon anmälan, så som åtgärderna i 9 kap 4 § PBL, till exempel friggebodar och skyddade uteplatser.

## Slutsatser

Domarna som avgjordes av MÖD förtydligade att kommunen inte kan vara sådan granne som kan lämna medgivande när den bygglovsbefriade åtgärden ska placeras närmare än 4,5 meter från gräns mot allmän plats. Domarna är vägledande, vilket innebär att de bör följas. För att kommunen ska kunna lämna medgivande till närmare placering än 4,5 meter vid gräns mot allmän plats krävs därför att det regleras i PBL.

Medgivandet utgår i så fall från PBL. Endast kommunen, kan om den finner det lämpligt, lämna medgivande. Det innebär att den enskilde i ett ärende om medgivande befinner sig i en beroendeställning till kommunen. Boverket anser därför att ett sådant offentlighetsreglerat medgivande blir en del av kommunens myndighetsutövning, och inte ett civilrättsligt avtal.

När det gäller rätten att överklaga kommunens beslut om medgivande så vill Boverket påpeka att en rätt att överklaga ett lämnat medgivande kan förfela syftet med bygglovsbefriade åtgärder - det vill säga en snabb och enkel hantering. I enkätsvaren från kommunerna har flera svarat att medgivandet bör ske i civilrättslig form, just för att undvika problem med överklaganden. Boverket anser trots detta att medgivandet kommer bli att betrakta som myndighetsutövning om en sådan möjlighet förs in i PBL. Detta innebär i så fall en administrativ belastning för kommunen, som då måste beakta bland annat förvaltningslagens bestämmelser om beslut som avser myndighetsutövning. En rätt för enskilda att överklaga ett medgivande innebär givetvis också en ökad arbetsbelastning för kommunen och kan skapa långdragna rättsprocesser för förhållandevis små åtgärder. Det är därför viktigt att ett eventuellt förslag till lagändring utarbetas med hänsyn till den här problematiken.

PBL reglerar hur beslut om lov eller förhandsbesked ska expedieras och kungöras. Dessa regler infördes för att ett bygglov skulle kunna vinna laga kraft. Byggnadsnämnden fattar flera andra beslut, till exempel beslut om startbesked och dessa behöver inte kommuniceras i samma ordning som beslut om bygglov och förhandsbesked. Boverket finner det inte motiverat att införa sådana bestämmelser som gäller för beslut om bygglov. Däremot ska den som önskar ett medgivande underrättas om beslutet enligt förvaltningslagens bestämmelser, till exempel om beslutet går den personen emot genom att medgivande nekas.

## Vem i kommunen skulle kunna lämna medgivande?

Om kommunen ges mandat att lämna medgivande till placering av lov-  
befriade åtgärder närmare allmän plats än 4,5 meter behöver det utredas  
vem i kommunen som ska lämna medgivandet. Det finns flera olika  
kommunala organ med olika befogenheter och uppgifter. Här utreds vilka  
dessa är och vilka förutsättningar de har för att lämna ett medgivande.

### Kommunens ansvar och mandat

Regeringsformen (1974:152), RF och kommunallagen (1991:900), KL, är  
några av de lagar som styr vilka uppgifter kommunen får och inte får  
befatta sig med. PBL innehåller särskilda kompetensregler för plan- och  
byggnadsväsendet i kommunen. Den kommunala kompetensen kan över-  
sättas med kommunens behörighet över vissa frågor.

En kommun är en juridisk person och har därmed rätt att sluta avtal och  
har rätt att till exempel köpa och sälja fastigheter, ha fordringar och skul-  
der. Kommuner har även rätt att ingå borgen och kan bli skyldiga att  
betala skadestånd samt att svara inför domstol.

I 2 kap. 1 § KL anges att kommuner och landsting själva får ha hand om  
sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kom-  
munens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte  
ska skötas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller av  
någon annan. Det innebär att den åtgärd kommunen genomför ska tillgo-  
dose ett allmänt, samhälleligt intresse inom kommunen. Allmänintresset  
får bedömas baserat på om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att  
kommunen befattar sig med frågan<sup>14</sup>.

Det finns också kommunala principer som måste följas. En av dessa är  
likställighetsprincipen som regleras i 2 kap. 2 § KL. Det är en princip  
som kommunen måste förhålla sig till när den handlar inom ramen för sin  
kompetens. Den innebär att kommunmedlemmarna ska vara likställda  
gentemot kommunen beträffande både rättigheter och skyldigheter.  
Kommunmedlemmar i samma situation ska behandlas lika. Det är inte  
tillåtet att särbehandla kommunmedlemmar eller vissa grupper av kom-  
munmedlemmar annat än på objektiv grund. Principen innebär inget för-  
bud mot att en kommun vid ett visst tillfälle tillhandahåller tjänster som

---

<sup>14</sup> Dalman, Lena m.fl., Kommunallagens, sid. 58



bara kommer vissa kommunmedlemmar tillgodo. En förutsättning är dock att kommunen bereder andra kommunmedlemmar samma möjligheter.

Innebörden av likställighetsprincipen kan sammanfattas med att:

- kommunens medlemmar ska behandlas lika, om de befinner sig i exakt samma situation,
- kommunens medlemmar får behandlas olika, om de inte befinner sig i samma situation,
- kommunens medlemmar får behandlas olika, trots att de befinner sig i samma situation, men förutsättningen är, att särbehandlingen sker på objektivet saklig grund.<sup>15</sup>

I 3 kap 5 § KL finns en regel som ska förhindra att en nämnd både bedriver myndighetsutövning och samtidigt företräder kommunens partsintressen. En nämnd får inte bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part. En nämnd får exempelvis inte ansöka om bygglov och sedan bevilja samma bygglov eller bedriva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Rollen som myndighetsutövande organ ska i sådant fall anförtros åt annan nämnd. Det räcker inte att en och samma nämnd delegerar de olika rollerna till skilda befattningshavare inom myndighetens organisation.<sup>16</sup>

## Vilka kommunala organ finns?

Kommunernas organ är i huvudsak av tre olika slag; en beslutande församling, nämnder och revisorer. Den beslutande församlingen är kommunfullmäktige. I varje kommun finns en eller flera av kommunfullmäktige utsedda nämnder. En av dessa nämnder har en ledande ställning som kommunens styrelse. Nämndernas uppgifter består av dels förvaltning, det vill säga självständig handläggning av ärenden enligt aktuella lagar eller på kommunfullmäktiges uppdrag, dels beredning och verkställighet av kommunfullmäktiges beslut. Revisorerna har till uppgift att granska nämndernas och deras underlydande verksamhet. Det kan även finnas andra organ än dessa.

---

<sup>15</sup> Bohlin, Alf, Kommunalrättens grunder, sid. 123 ff

<sup>16</sup> Lindquist, Ulf och Losman, Sten, Kommunallagen, sid. 40

### **Kommunfullmäktige**

Kommunfullmäktiges uppgifter är konkretiserade i 3 kap. 9 § KL genom den exemplifiering som anges i den bestämmelsen. Uppräkningen i lagrummet är bara vägledande men ger ändå en fingervisning om vad som är kommunfullmäktiges huvudsakliga arbetsuppgifter, det vill säga att besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det politiska inslaget brukar vara dominerande i kommunfullmäktiges ärenden. Det är inget hinder enligt kommunallagen att kommunfullmäktige lämnar medgivande till en närmare placering än 4,5 meter mot allmän plats. Frågan är snarare om det är lämpligt med tanke på den sakkompetens som kan behövas vid ett sådant ställningstagande. Eftersom ett medgivande till närmare placering mot allmän plats bör vara att anse som ett ärende av principiell beskaffenhet eller av större vikt så hindrar 3 kap. 9 § KL kommunfullmäktige från att delegera ett sådant ärende. Kommunfullmäktige skulle alltså kunna lämna ett medgivande, men troligtvis är det i de flesta fall inte lämpligt.

### **Kommunstyrelsen**

Kommunstyrelsen har genom sin uppsiktsroll kännedom om de olika verksamhetsgrenarna till exempel byggnadsnämnden eller motsvarande. Detta talar för att kommunstyrelsen skulle kunna lämna ett medgivande. Kommunstyrelsens uppgifter följer av 6 kap. 1-6 §§ KL. Det framgår av dessa bestämmelser att kommunstyrelsen har övergripande uppgifter och har en särskild berednings- och verkställighetsfunktion åt kommunfullmäktige. Några formella hinder enligt kommunallagen mot att kommunstyrelsen lämnar medgivande torde inte finnas. Kommunstyrelsens huvudsakliga arbetsuppgift är dock att leda och samordna kommunen, inte handlägga ärenden på den nivån som ett ställningstagande om medgivande ligger på. Kommunstyrelsen bör alltså inte ges i uppgift att lämna medgivandet.

### **Nämnderna**

Enligt 3 kap. 13 § KL beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen. Det är byggnadsnämnden som enligt PBL har uppdraget att i samband med planläggning, bygglovsgivning och tillsyn över att PBL följs fatta myndighetsbeslut. Byggnadsnämnden har kunskapen och kompetensen och är det organ i kommunen som är bäst lämpat att väga allmänna intressen mot enskilda intressen enligt 2 kapitlet PBL. Tekniska nämnden, som ofta ansvarar för allmänna platser, har oftast inte samma kunskap om PBL. Om medgivandet är att anse som myndighetsutövning, hindrar 3 kap. 5 § KL, gatukontoret från att både företräda kommunen som fastighetsägare och samtidigt besluta om en rättighet, i detta fall att lämna ett

medgivande. Medgivandet måste då lämnas av en annan nämnd/förvaltning. Byggnadsnämnden är alltså det organ som Boverket anser är mest lämpat att lämna ett medgivande. Det finns också uppenbara samordningsvinster om det är samma organ som har att sköta tillsynen enligt PBL och prövningen av anmälningspliktiga åtgärder, som lämnar medgivandet.

Eftersom mycket talar för att medgivandet är att se som myndighetsutövning, torde reglerna om delegation i 6 kap. 34 § 3 KL hindra att ett medgivande lämnas av en enskild tjänsteman. Detta eftersom ett medgivande om närmare placering mot allmän platsmark bör vara av större vikt i många fall.

# Bilaga 1 Övriga förslag för att hantera reglering av bygglovsbefriade åtgärder

## **Prövning av närmare placering till park och natur genom anmälningsförfarandet**

En åtgärd som innebär att en komplementbyggnad eller ett komplementbostadshus som får ha en byggnadsarea på max 25 kvadratmeter ska uppföras kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 9 PBF. En anmälan krävs också om en komplementbyggnad görs om till komplementbostadshus enligt 6 kap. 5 § första stycket 10 PBF. Anmälan krävs även för en tillbyggnad på högst 15 kvadratmeter bruttoarea enligt 6 kap. 5 § första stycket 11 PBF. I förarbetena anges att när det gäller enkla byggnader såsom friggebodar har bedömningen gjorts att det allmänna intresset och behovet av kontrollsystemet är begränsat. När det gäller bostäder och andra byggnader där människor vistas stadigvarande får det enligt förarbetstexten anses finnas ett större samhällligt intresse av att dessa uppfyller de krav som finns<sup>17</sup>.

Byggnadsnämndens handläggning av anmälan för dessa åtgärder är mer omfattande än för övriga anmälningspliktiga åtgärder då fler krav kan bli aktuella. Den bedömning som byggnadsnämnden ska göra inför startbeskedet kan, beroende på åtgärd, komma att avse alla tillämpliga krav i PBL, PBF, Boverkets byggregler och Europeiska konstruktionsstandarderna.

Genom anmälan får byggnadsnämnden insyn och kan göra en bedömning av om bland annat kraven i 2 kapitlet PBL är uppfyllda. Ett särskilt medgivande från kommunen till en närmare placering än 4,5 meter för de bygglovsbefriade åtgärder som kräver anmälan ter sig därför onödigt. I anmälan kan byggherren ange att denne önskar en närmare placering än 4,5 meter till park/naturområde. Det blir då ingen ”dubbelprövning” (medgivande och bedömning enligt anmälan) för samma åtgärd. Samma åtgärd handläggs i ett och samma ärende. Om kommunen kommer fram till att en placering närmare än 4,5 inte är lämplig, kan byggherren lämna in en ansökan om bygglov. Men möjligheterna att få ett bygglov beviljat torde inte vara särskilt stora om sökanden fått nej på medgivandet i anmälningsärendet. För de bygglovsbefriade åtgärder som inte omfattas av anmälningsförfarandet måste medgivandet hanteras i en särskild ordning.

---

<sup>17</sup> Prop. 2013/14:127 sid. 58

En reglering som bygger på det här förslaget har nackdelen att den kan upplevas som inkonsekvent. Dels eftersom regelverket blir väldigt olika beroende på om åtgärden är anmälningspliktig eller inte, och dels för att anmälningspliktiga åtgärder som placeras närmare gräns mot kvartersmark än 4,5 m fortfarande kommer behöva grannens medgivande. Regleringen ter sig som mer komplicerad jämfört med ovanstående förslag, men saknar särskilda fördelar.

### **Reglering i PBL att inget medgivande behövs vid närmare placering mot park och natur**

Ett alternativ är att det i PBL anges att det inte krävs något medgivande för att utföra bygglovsbefriade åtgärder närmare park och natur än 4,5 meter. I praktiken skulle detta vara detsamma som att ingen avståndsbegränsning fanns. Det skulle visserligen innebära att den enskilde kan utnyttja sin tomtarea på ett friare sätt vad gäller placering. En placering precis vid tomtgräns kan dock innebära att den enskilde inte kan underhålla byggnadsverket på den egna tomten. Kommunen kan också initiera ett tillsynsärende efter att byggnadsverket uppförts enligt 2 kap. 6 och 9 §§ PBL, vilket kan innebära flyttning eller rivning. För kommunen som fastighetsägare kan en placering precis vid gränsen leda till svårigheter att uppfylla sitt skötselkrav enligt 8 kap. 16 § PBL av den allmänna platsen. Det är mindre vanligt att det finns byggnadsverk på allmän plats, men om så är fallet måste hänsyn tas till dessa från brandsynpunkt enligt Boverkets byggregler. Förutom att tillgängligheten kan upplevas som begränsad av allmänheten vid en närmare placering, kan en sådan också innebära skuggbildning. Av de tolv kommuner som Boverket frågat, är elva mot detta förslag. Om inget medgivande krävs, finns det inte heller någon som representerar det allmänna. Boverket förordar därför inte detta alternativ.

### **En särskild avståndsreglering till allmän plats i PBL**

Boverket har övervägt att avståndsregeln till park och natur blir kvar, men att den minskar. Boverket frågade kommunerna om de tyckte att 1 meter var ett rimligt avstånd för bygglovsbefriade åtgärder mot allmän plats. De flesta svarade nej och var generellt mot att ändra avståndet på 4,5 meter. Avståndsregeln på 4,5 meter är väl etablerad och att införa ytterligare en avståndsregel för bygglovsbefriade åtgärder, komplicerar det för byggherrar. Det kan lätt bli fel och i sig generera fler tillsynsärenden hos kommunen. Som skäl för detta framförs bland annat att kommunen måste få ta ställning till vilken påverkan en åtgärd får på den allmänna platsen så att eventuella olägenheter kan bedömas.

Ett annat argument är att kommunens mark är lika betydelsefull som någon annans mark. Boverket anser mot bakgrund av det att det saknas anledning att utreda förslaget vidare.

## Bilaga 2 Sammanställning av enkätsvar från kommuner

I regeringsuppdraget anges att Boverket ska utreda behovet av en reglering av avstånd till gräns mot allmän plats. Tillämparna av PBL, det vill säga landets kommuner, är de som bäst vet om det finns ett behov och hur ett sådant behov i så fall ser ut. Boverket har därför ställt ett antal frågor till bygglovhandläggare i 12 kommuner. Tre jurister från olika kommuner har också besvarat frågor. Frågorna till juristerna har till viss del haft en annan utformning. De tillfrågade kommunerna representerar skilda geografiska delar och har varierad population och är slumpmässigt utvalda efter dessa kriterier.

Frågorna var indelade i två avsnitt; Medgivande vid gräns mot park och natur och Ändring av avståndsreglering mot park och natur.

### **Kommunernas hantering före MÖD-domarna**

En fråga till kommunerna var hur de tidigare, det vill säga före domarna från MÖD, hanterat bygglovsbefriade åtgärder med önskemål om en närmare placering än 4,5 meter mot gräns till park och natur. På denna fråga svarar de flesta kommuner att de betraktat kommunen som vilken granne som helst och inhämtat medgivande från chefen för park och gata. Kommunens mark har behandlats på samma sätt som andra tomter och kommunen har ansetts vara fastighetsägare. Endast ett fåtal kommuner uppger att de krävt in bygglovsansökningar.

### **Ska kommunen kunna lämna medgivande vid närmare placering än 4,5 m mot park och natur?**

Även på denna fråga svarar de flesta kommuner att det är rimligt att kommunen kan medge närmare placering än 4,5 meter. Någon kommun framför som exempel att kommunen räknas som sakägare när det gäller bygglov och att samma princip måste gälla vid medgivande av närmare placering än 4,5 meter. En annan kommun framför att det som är avgörande för om medgivande ska kunna lämnas är hur marken värderas. Det kan finnas naturområden på flera tusen hektar där marken inte har så stort värde. I ett villaområde kan däremot naturmark ha ett större värde. Om allmänheten inte hindras från att använda den allmänna platsen eller huvudmannen inte hindras från att sköta densamma finns inga hinder för ett medgivande enligt en kommun. En kommun framför att kommunen väger de allmänna intressena men att det är viktigt att 4,5 meter mot gata blir kvar. Någon kommun framför att ett medgivande inkräktar på den

allmänna ytan. Två kommuner har ansett att medgivande endast är lämpligt om det sker genom planbestämmelse.

### **Ska typen av åtgärd ha betydelse för om kommunen ska kunna lämna medgivande vid närmare placering än 4,5 m mot park och natur?**

De flesta kommuner anser att det ska vara samma regler oberoende vilken typ av åtgärd som avses. Den avgörande frågan är istället om åtgärden har betydelse för den allmänna platsmarken, eventuell verksamhet och hur mycket folk som vistas där. En kommun anser att det är skillnad mellan ett komplementbostadshus och en komplementbyggnad vad gäller intrång på hemfridszonen. En kommun menar att det är viktigare att kommunen inte lämnar medgivande till större byggnader då dessa har större allmän påverkan. Olika regler för olika typer av åtgärder försvårar för enskilda medborgare och handläggare hävdar en kommun.

### **Ska det regleras i PBL att inget medgivande behövs vid närmare placering än 4,5 m mot park och natur?**

Endast en kommun anser att någon reglering inte behövs i detta fall. Övriga kommuner är eniga om att kommunens medgivande behövs. Som skäl för detta framförs bland annat att kommunen måste få ta ställning till vilken påverkan en åtgärd får på den allmänna platsen – olägenheten måste bedömas. Ett annat argument är att kommunens mark är lika betydelsefull som någon annans mark. En kommun lyfter att huvudmannskapet kan vara annat än kommunalt och att en eventuell reglering av medgivande bör omfatta all allmän platsmark.

### **Ändring av avståndsregeln till 1 m**

Sju av tolv tillfrågade bygglovshandläggare tycker inte att avståndsregeln på 4,5 meter bör minska. Som exempel anger en kommun att komplementbyggnaden på 25 kvm får ha en totalhöjd på 4,0 meter och att skuggbildning kan uppstå. En invändning mot förslaget på 1 meter är att en sådan precisering kan ses som en rättighet och att det inte är möjligt att sköta byggnaden på den egna tomten. En kommun som ställer sig positiv till en ändring av avståndet ställer som villkor att marken inte är punktprickad. En kommun finner att 1 meter till gräns kan vara tillräckligt för att kunna underhålla byggnadsverket på egen tomt samt parken. En annan kommun föreslår 2 meter som lämpligt avstånd till gräns mot allmän plats och uttrycker att om avståndsregeln ska ändras ska den vara densamma för alla bygglovsbefriade åtgärder. Om en komplementbyggnad tillåts placeras närmare allmän plats och denna sedan ändras till ett komplementbostadshus, ändras användningen och därmed påverkan på den allmänna platsen enligt en kommun.



## Litteratur- och källförteckning

Boberg, Sven, 2013-11-19. **Får allmän platsmark användas för enskilt ändamål?** JP Infonet.

Bohlin, Alf (2011). **Kommunalrättens grunder.**

Boverket 2011. **Boverkets byggregler (föreskrifter och allmänna råd), BBR, BFS 2011:6.** Karlskrona: Boverket.

Brottsbalken (1962:700).

Byggnads- och Brandstadga för rikets städer 8 maj 1874.

Byggnadsstadgan (1959:612).

Dalman, Lena m.fl.(2011). **Kommunallagen med kommentarer och praxis.**

Europakonventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen.

Förvaltningslagen (1971:290).

Förvaltningslagen (1986:223).

Kammarrätten i Jönköping (mål nr 1097-06).

Kommunallagen (1991:900).

Kungl. Maj:ts proposition (1971:30) till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Kungl. Maj:ts proposition (1972:5) med förslag till skadeståndslag.

Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

Lindquist, Ulf och Losman, Sten (2013). **Kommunallagen.**

Marcusson, Lena, **Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (ak. avh)**, 1989.

Mark-och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt (mål nr P 3765-14)

Mark- och miljööverdomstolens avgörande (mål nr P11463-12, 105-13, 306-13, 313-13, 314-13, 1972-13, 5114-13, 10150-14).

Ordningslagen (1993:1617).

Plan- och bygglagen (1987:10).

Plan- och bygglagen (2010:900).

Plan- och byggförordningen (2011:338).

Prop. 1985/86:1 Ny plan- och bygglag.

Prop. 2006/07:122 Ett första steg för en enklare plan- och bygglag.

Prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag.

Prop. 2013/14:127 Nya åtgärder som kan utföras utan krav på bygglov.

Regeringsformen (1974:152).

Skadeståndslagen (1972:207).

Strömberg, Håkan (1995). **Kommunalrätt.**

Warnling-Nerep, Wiweka (2008). **En introduktion till förvaltningsrätten.**





**Boverket**

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)