




Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2016:26
REGERINGSUPPDRAG



Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen

Begränsad skyldighet
att underrätta och rätt
att överklaga enligt
plan- och bygglagen

Titel: Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt
plan- och bygglagen

Rapportnummer: 2016:26

Utgivare: Boverket, september, 2016

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-409-8

ISBN pdf: 978-91-7563-410-4

Sökord: Byggnadsnämnden, skyldighet, underrätta, grannar, ansökningar,
förhandsbesked, lov, rågrannar, rättighet, överklaga, beslut, plan- och
bygglagen

Diarienummer: 3.4.1 130/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: 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 på uppdrag av regeringen tagit fram ett förslag om begränsning av byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om ansökningar om förhandsbesked och lov och om rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut enligt plan- och bygglagen. Syftet med de föreslagna reglerna är att det endast är de som i praktiken berörs av en åtgärd som ska underrättas om en ansökan och som ska ha rätt att överklaga ett beslut.

I rapporten föreslår Boverket att 9 kap 25 § i plan- och bygglagen ändras och att det införs en ny paragraf i 13 kapitlet samma lag. För att fullt ut uppnå de effekter som regeringen eftersträvar bör även 9 kap 41 b § plan- och bygglagen ändras så att den harmoniserar med de föreslagna ändringarna.

Rapporten har sammanställts av lantmätare Karolina Andersson och jurist Lars Brask med Anette Löfgren som ansvarig enhetschef.

Karlskrona september 2016

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 5 |
| Inledning | 6 |
| Uppdraget..... | 6 |
| Bakgrund..... | 7 |
| Nuvarande lagstiftning och rättstillämpning | 7 |
| Problemen med nuvarande reglering..... | 10 |
| Tidigare utredningar | 11 |
| Boverkets förslag | 13 |
| Boverkets slutsatser..... | 13 |
| Hur kan omgivningen beröras | 16 |
| Behov av andra förändringar..... | 18 |
| Konsekvensbeskrivning..... | 19 |
| Begränsad skyldighet att underrätta | 19 |
| Begränsad rätt för rågrannar att överklaga | 19 |
| Författningsförslag..... | 21 |
| Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) | 21 |
| Författningskommentar | 24 |
| Plan- och bygglagen (2010:900) | 24 |

Sammanfattning

Byggnadsnämnden är enligt nuvarande regler skyldig att underrätta kända sakägare och kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt vissa organisationer av hyresgäster om en ansökan om lov eller förhandsbesked. Regeringen har gett Boverket i uppdrag att ta fram ett förslag till reglering där denna skyldighet ska begränsas till de som i praktiken berörs av de åtgärder som ansökan avser. Detta får i första hand konsekvenser för sakägare och då framförallt de sakägare som är rågrannar.

Rågrannar har enligt rättspraxis rätt att överklaga ett beslut om lov eller förhandsbesked även om de inte berörs av den åtgärd som beslutet avser på annat sätt än att de direkt gränsar till den fastighet på vilken åtgärden utförs. Regeringens uppdrag omfattar även en reglering där rätten för rågrannar att överklaga ett kommunalt beslut ska begränsas till beslut som avser åtgärder som de i praktiken berörs av.

I rapporten föreslår Boverket i enlighet med regeringens uppdrag och inriktning en reglering som begränsar byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut. Enligt Boverkets förslag ska enbart det förhållandet att någon äger en fastighet som direkt gränsar till eller endast med gata eller väg skiljs från den fastighet på vilken en åtgärd utförs inte medföra underrättelseskyldighet eller rätt att överklaga. Boverkets förslag innebär att byggnadsnämndens skyldighet att underrätta dessa och deras rätt att överklaga ska bedömas på samma sätt som för andra sakägare. Det innebär att de avgöranden som finns om underrättelseskyldighet och rätten att överklaga när det gäller andra sakägare än de som Boverkets förslag avser kan ge vägledning för tillämningen även när det gäller dem. Boverket redovisar även några exempel på när förslaget kommer att innebära en förändring av underrättelseskyldigheten och rätten att överklaga.

Som förslaget har utformats bedömer Boverket att risken för att enskildas rättssäkerhet kommer att inskränkas är mycket liten. Med Boverkets förslag till reglering kommer arbetsbördan att minska för byggnadsnämnderna och de överprövande instanserna. För en mer betydande effekt ska uppnås krävs dock att förslaget följs upp med förändringar i 9 kap 41 b § i plan och bygglagen.

Inledning

Uppdraget

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att utarbeta ett förslag till tydlig reglering av

- byggnadsnämndens skyldighet att underrätta sakägare m.fl. i fråga om ansökningar som avser sådana åtgärder som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser m.m. enligt 9 kap 25 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och
- så kallade rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut enligt 13 kapitlet PBL.

Inriktningen bör enligt regeringen vara att begränsa byggnadsnämndens skyldigheter och rågrannars rätt att överklaga i fråga om åtgärder som i praktiken inte berör rågrannar, andra sakägarna med flera, till exempel åtgärder som inte kan uppfattas från de fastigheter som gränsar till den fastighet som åtgärden är avsedd att vidtas på.

Bakgrund

Nuvarande lagstiftning och rättstillämpning

I PBL finns bestämmelser om skyldighet att underrätta om ansökningar om lov och förhandsbesked i 9 kap 25 – 26 § PBL. Uppdraget avser 9 kap 25 § PBL.

Bestämmelser om vem som har rätt att överklaga kommunala beslut finns i 13 kap 8 - 15 §§ PBL.

Underrättelseskyldighet enligt 9 kap 25 § PBL

Byggnadsnämnden ska enligt 9 kap 25 § PBL underrätta dem som avses i 5 kap 11 § första stycket 2 och 3 PBL och ge dem tillfälle att yttra sig över en ansökan om lov eller förhandsbesked som avser en åtgärd som

1. innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller
2. ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 9 kap 31 a § 1 PBL.

De som enligt 5 kap 11 § första stycket 2 och 3 PBL ska underrättas är dels de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs, dels de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen.

Om ett stort antal personer ska underrättas får byggnadsnämnden i stället för att skicka meddelandet kungöra det genom att anslå det på kommunens anslagstavla och föra in det i en ortstidning, eller sprida ett informationsblad om kungörelsen till de boende som är berörda, om det stora antalet mottagare av meddelandet är boende.

Byggnadsnämnden är inte skyldig att underrätta om en ansökan om det är uppenbart att lov inte kan ges.

Boverkets kommentarer

- Underrättelseskyldigheten gäller sakägare, hyresgäster, bostadsrättshavare och boende på den fastighet som ansökan avser och på omgivande fastigheter.

- Hyresgäster, bostadsrättshavare och boende ska underrättas om en ansökan om de berörs.
- I den bestämmelse som 9 kap 25 § PBL hänvisar till, 5 kap 11 § PBL, är det detaljplanen som de som ska underrättas ska vara berörda av. Eftersom 9 kap 25 § PBL handlar om ansökningar om förhandsbesked och lov får bestämmelsen förstås så att det är åtgärder som omfattas av sådana ansökningar som hyresgäster, bostadsrättshavare och boende ska vara berörda av för att underrättelseskyldighet ska föreligga.
- Sakägare ska till skillnad mot hyresgäster, bostadsrättshavare och boende alltid underrättas om ansökningar som avser sådana åtgärder som anges i bestämmelsen. Detta gäller oberoende av i vilken utsträckning de berörs av en åtgärd.
- Vad som menas med sakägare framgår inte direkt i PBL. I förarbeten till den äldre plan och bygglagen (prop 1985/86:1 s 459) menas med sakägare ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i fast egendom än bostadsrätt och hyresrätt. Det är visserligen inte alldeles klarlagt om det är fler än ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet som direkt gränsar till den fastighet som ansökan avser som kan vara sakägare (se till exempel Didón m.fl. Plan- och bygglagen (2010:900): en kommentar. Norstedts Juridik. 9:25). För att inte riskera att använda ett för snävt sakägarbegrepp utgår Boverket från att så kan vara fallet.
- Sakägare kan delas in i rågrannar, som enligt huvudprincipen i PBL och rättspraxis alltid är sakägare, och övriga sakägare där en bedömning av sakägarfrågan måste göras i varje enskilt fall.
- Med rågranne avses i rättstillämpningen och i denna rapport ägare till fastighet som direkt gränsar till den fastighet på vilken en åtgärd ska utföras (se t.ex. RÅ 2005 ref 36). Även tomträttshavare till en sådan fastighet bör enligt Boverket med hänsyn till 1 kap 5 § PBL betraktas som rågranne.

Ägare av enbart byggnad på fastighet (byggnad på ofri grund) samt innehavare av särskild rätt till mark, till exempel genom arrende eller servitut (men inte hyresrätt eller bostadsrätt) som gränsar till den fastighet på vilken en åtgärd ska utföras är däremot inte att betrakta som rågranne.

Boende räknas upp separat i 9 kap 25 § PBL. Lagstiftaren har därmed av allt att döma ansett att de inte är sakägare. De bör då inte heller

kunna vara rågranne. I ett par avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen anger domstolen dock att även boende på fastighet som direkt gränsar till fastighet på vilken en åtgärd utförs enligt fast rättspraxis är rågranne (MÖD P 1606-12 och P 3765-12). I SOU 2014:14 sid 131 gör utredaren ett liknande påstående. I den utredningen anges också att innehavare av särskild rätt till fastighet som gränsar till ett lovområde är rågranne. I ett senare avgörande anger Mark- och miljööverdomstolen att boende på fastighet har samma ställning som en sakägare endast i den mån de berörs av den åtgärd som ett beslut avser (MÖD P 4489-13). Detta talar enligt Boverkets uppfattning emot att boende kan vara rågranne enbart i egenskap av boende på en angränsande fastighet.

Boverket konstaterar sammanfattningsvis att rättsläget inte är helt entydigt när det gäller frågan vem som är att betrakta som rågranne. Det är dock helt klart att ägare till fastighet som direkt gränsar till den fastighet som åtgärden ska utföras på är rågranne. Boverket anser inte att det framkommit tillräckligt stöd för att andra än dessa ägare skulle vara rågrannar och utgår därför från det vid utformningen av den efterfrågade regleringen.

Rågrannars rätt att överklaga förhandsbesked och lov enligt 13 kap 8 § PBL

Av 13 kap 8 § PBL framgår att det är bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (1986:223), FL, som ska tillämpas när det gäller vem som får överklaga kommunala beslut enligt 13 kap 3 § PBL. Det innebär att sådana beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått denne emot och beslutet kan överklagas (22 § FL).

I 13 kap 9 – 15 §§ PBL finns vissa ytterligare bestämmelser om rätten att överklaga.

Boverkets kommentarer

- Ett beslut måste angå den som klagar för att rätt att överklaga ska föreligga. I rättstillämpningen har det slagits fast att bland annat förhandsbesked och beslut om lov enligt PBL alltid anses angå rågrannar på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga dem enligt 13 kap 8 § PBL (se till exempel RÅ 2005 ref 36). Det förhållandet att rågrannar i vissa fall i praktiken inte berörs av den åtgärd som beslutet avser saknar därmed betydelse för bedömningen av deras rätt att överklaga. Den rätt att överklaga som gäller för rågrannar brukar även gälla för andra fastighetsägare än rågrannar om endast en gata eller mindre väg skiljer fastigheterna åt (se till exempel MÖD P 4489-13).

- Eftersom rågrannebegreppet är knutet till fastighet kan det vid åtgärder på en fastighet med flera skiften innebära att även ägare till fastighet som gränsar till något av de skiften som åtgärder inte utförs på är att betrakta som rågranne. Det finns ett regeringsavgörande som skulle kunna tolkas som att så inte är fallet. Detta avgörande gäller dock detaljplan. (M 2006/1545/F/P).

Problemen med nuvarande reglering

Regeringen anser att byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rätten för en rågranne att överklaga ska begränsas i de fall de som ska underrättas respektive har rätt att överklaga i praktiken inte berörs av den åtgärd som ansökan och beslutet avser. I uppdraget har regeringen inte närmare utvecklat de problem som den nuvarande regleringen medför.

Boverkets uppdrag är inte att ta ställning till om det finns ett behov av att begränsa byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rågrannars rätt att överklaga. Uppdraget är att ta fram en reglering med tydligt angiven inriktning. Av det skälet har Boverket valt att endast översiktligt kartlägga på vilka sätt och i vilken omfattning som den nuvarande regleringen medför problem.

Det finns situationer då den åtgärd som omfattas av en ansökan om förhandsbesked eller lov eller av ett kommunalt beslut inte har någon betydelse alls för grannar och andra i omgivningen eller i vart fall endast för en begränsad del av omgivningen. I dessa situationer medför de nuvarande reglerna en förhållandevis betungande och ibland helt onödig arbetsinsats för byggnadsnämnden och överprövande instanser. Det kan också leda till att handläggningstiderna förlängs, till fler så kallade okynnesöverklaganden och till att det tar längre tid tills ett beslut vinner laga kraft.

För byggnadsnämnden är de nuvarande reglerna om underrättelseskyldighet betungande i de fall det finns många sakägare och boende som ska underrättas. Om underrättelse ska ske till personer som inte alls berörs av den åtgärd som ansökan avser finns det också en risk att byggnadsnämnden inte tillämpar skyldigheten fullt ut. Det kan leda till att beslutet i ett senare skede upphävs på formella grunder trots att intresset hos mottagarna av en underrättelse i sådana fall är begränsat.

För överprövande instanser medför de nuvarande reglerna att de ibland måste pröva överklaganden som de redan på förhand vet inte kommer att ha någon möjlighet att vinna framgång.

Tidigare utredningar

Frågan om att begränsa den personkrets som byggnadsnämndens underrettelsesyldighet ska gälla för och vilka som ska ha rätt att överklaga kommunala beslut enligt PBL har behandlats i flera tidigare utredningar, till exempel En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34), Effektiv och rättsäker PBL-prövning (SOU 2014:14) och Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (DS 2014:31).

I SOU 2014:14 konstaterar utredaren att behovet av att förändra möjligheten att överklaga förhandsbesked och beslut om lov är begränsat eftersom det är ganska få ärenden som överklagas. Utredaren ansåg vidare att en begränsning av besvärsrätten inte skulle resultera i en effektivare prövningsordning utan att rättsäkerheten inskränks. Möjligheten att överklaga beslut är enligt utredaren väl avvägd och utredaren ansåg därför att det inte finns tillräckliga skäl att begränsa den.

I den analys som gjordes av olika förslag till alternativa utformningar av möjligheten att överklaga prövade utredaren inte den lösning som regeringen nu efterfrågar. Utredaren ifrågasatte dock konsekvenserna av principen att rågrannar alltid har talerätt när det gäller kommunala beslut om förhandsbesked och lov. Utredaren pekade på att det i vissa fall kan leda till att en rågranne som inte berörs alls av en åtgärd har rätt att överklaga ett beslut medan en granne som inte är rågranne men som berörs i större utsträckning, men ändå inte tillräckligt för att ha talerätt, inte får överklaga. Utredaren föreslog dock som nämnts inte någon förändring av reglerna om vem som får överklaga förhandsbesked och lov utan ansåg att frågan om rågrannars rätt att överklaga förhandsbesked och lov bör lämnas till rättstillämpningen. När det gäller frågan vem som är att betrakta som rågranne redovisade utredaren som framgår tidigare i denna rapport en mer extensiv tolkning än den som vanligen tillämpas i rättsavgöranden. Utöver ägare till fastighet som direkt gränsar till den fastighet som en åtgärd vidtas på ansåg utredaren att innehavare av särskild rätt till fastighet och boende på fastighet som gränsar till ett lovområde är att betrakta som rågranne. Det framgår dock inte vad utredaren menar med begreppet lovområde.

I SOU 2013:34 behandlades frågan vem som ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked. Utredaren föreslog ett helt nytt sätt att underrätta genom information på platsen och på kommunens anslagstavla samt att endast den som kan anses vara berörd av en åtgärd bör ges tillfälle att lämna synpunkter på ansökningen innan beslutet fattas. Utredaren menade också att den som inte har yttrat sig senast vid en viss tidpunkt och då framfört synpunkter som inte har tillgodosetts inte heller

bör ha rätt att överklaga beslutet annat än på vissa formella grunder. Utredaren ifrågasatte dock inte den nuvarande regleringen om underrättelse om ansökningar i 9 kap 25 § PBL utan inriktade i stället in sig på reglerna om vem som ska underrättas om förhandsbesked och beslut om lov.

I Ds 2014:31 behandlas främst reglerna om expediering av förhandsbesked och bygglov i 9 kap 41 och 41 a och b §§ PBL. För att slippa onödig administration ansåg man att byggnadsnämndens skyldighet att expediera förhandsbesked och beslut om bygglov inte bör omfatta dem som beslutet uppenbarligen inte angår. I promemorian förs det även ett resonemang om vilka som har rätt att överklaga. Det presenteras också ett förslag om ändring av en felaktigt utformad bestämmelse om vilka som har rätt att överklaga startbesked.

Boverkets förslag

Boverkets slutsatser

Ett flertal utredningar har i olika sammanhang behandlat byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om ansökningar om lov och förhandsbesked samt rätten att överklaga kommunala beslut enligt PBL. Syftet har främst varit att undersöka om det finns möjlighet att förkorta tiden från det att en ansökan lämnas in till dess att ett beslut vunnit laga kraft. I de allra flesta fall har slutsatsen varit att de befintliga reglerna i stort sett är väl avvägda. De skäl som framförts mot att göra förändringar är bland annat behovet av överensstämmelse med allmänna principer i förvaltningslagen och skyddet för civila rättigheter i artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Samtidigt medför de nuvarande reglerna i PBL om underrättelseskyldighet och rätt att överklaga i vissa fall ett obefogat merarbete för byggnadsnämnden och överprövande instanser. Byggnadsnämnden måste underrätta sakägare som i praktiken inte alls berörs av den åtgärd som ansökan avser och rågrannar har alltid rätt att överklaga förhandsbesked och beslut om lov oberoende av om de i praktiken berörs av beslutet. Konsekvenserna av detta är att byggnadsnämnden och de överprövande instanserna tvingas använda en inte obetydlig arbetsinsats för att underrätta sakägare och pröva rågrannars överklaganden även i situationer där dessa inte i praktiken är berörda av den aktuella åtgärden.

Regeringens uppdrag till Boverket är att föreslå en reglering som begränsar den nuvarande underrättelseskyldigheten i 9 kap 25 § PBL och den nuvarande rätten för rågrannar enligt 13 kap 8 § PBL att överklaga kommunala beslut enligt PBL. I uppdraget har regeringen angett att Boverkets förslag till reglering ska inriktas på situationer där de som ska underrättas och rågrannar som har rätt att överklaga i praktiken inte berörs av den åtgärd som ansökan och beslutet avser.

De sakägare som är rågrannar anses enligt rättspraxis särskilt berörda av en åtgärd på en direkt angränsande fastighet enbart på grund av att de är rågrannar. De behöver alltså inte vara berörda av åtgärden på något annat sätt för underrättelseskyldighet enligt 9 kap 25 § PBL och rätt att överklaga enligt 13 kap 8 § PBL ska föreligga. Andra än rågrannar måste däremot vara berörda av en åtgärd för att rätt att överklaga överhuvudtaget ska föreligga. När det gäller byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om ansökningar om lov eller förhandsbesked så gäller den däremot alla

sakägare oberoende av om de berörs av den åtgärd som ansökan avser. Hyresgäster, bostadsrättshavare, boende och organisationer av hyresgäster behöver underrättas endast om de berörs.

Regeringen vill att underrättelseskyldigheten och rätten för rågrannar att överklaga ska begränsas för de som i praktiken inte berörs av en ansökan. Boverkets förslag till reglering inriktas därför i huvudsak på sakägare när det gäller byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rågrannar när det gäller rätten att överklaga.

I rättspraxis jämföras med rågrannar i vissa fall ägare av fastighet som endast med gata eller mindre väg skiljs från den fastighet som en ansökan eller ett beslut gäller. Ett förslag till reglering bör därför även omfatta sådana ägare.

När det gäller rågrannars rätt att överklaga så går regeringens uppdrag i praktiken ut på att den inte enbart ska vara kopplad till äganderätten till en direkt angränsande fastighet. En sådan begränsning av rågrannars rätt att överklaga innebär att de i överklagandehänseende ska bedömas på samma sätt som andra ägare till fastigheter i omgivningen.

Som framgår ovan får ett beslut enligt 22 § FL överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagens bestämmelser gäller enligt 3 § FL den bestämmelsen. Bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen tillämpas dock alltid om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen är i sin helhet en del av svensk rätt sedan 1995. Enligt 2 kap 19 § regeringsformen får ingen lag eller annan föreskrift meddelas i strid mot konventionen.

En ny reglering får därför inte riskera att komma i konflikt med Europakonventionens skydd för civila rättigheter. Den bör även vara enkel att tillämpa.

Boverket anser att en begränsning av byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rågrannars rätt att överklaga kan åstadkommas på ett sätt som tillgodoser kraven ovan. Detta kan ske dels genom en omarbetning av 9 kap 25 § PBL och dels genom en ny paragraf i 13 kapitlet PBL. Bestämmelserna kan ta avstamp i regeringens inriktning om att byggnadsnämndens underrättelseskyldighet och rågrannars rätt att överklaga kom-

munala beslut inte ska gälla för dem som i praktiken inte berörs av den åtgärd som ansökan respektive beslutet avser.

När det gäller byggnadsnämndens underrättelseskyldighet kan det ske genom att uttryckligen ange dels att även sakägare ska vara berörda av en åtgärd som omfattas av en ansökan om förhandsbesked eller lov och dels att de ska beröras på annat sätt än att enbart vara ägare av en fastighet som direkt gränsar till den fastighet på vilken åtgärden utförs. På så sätt blir byggnadsnämnden inte med automatik skyldig att underrätta alla sakägare.

När det gäller rågrannars rätt att överklaga beslut kan den begränsas på så sätt att det uttryckligen anges att de inte har rätt att överklaga ett kommunalt beslut enbart på den grunden att de äger en fastighet som direkt gränsar till den fastighet som beslutet gäller. På detta sätt elimineras den nuvarande rättspraxisen för rågrannar att överklaga kommunala beslut.

Eftersom ägare av fastigheter som endast med gata eller väg skiljs från den fastighet som ansökan eller beslutet avser i rättspraxis jämföras med rågrannar bör även de omfattas av en ny reglering av underrättelseskyldighet och rätten att överklaga.

När det gäller byggnadsnämndens underrättelseskyldighet innebär Boverkets förslag att den nuvarande hänvisningen till 5 kap 11 § bör ersättas med en direkt reglering i 9 kap 25 § PBL. Detta eftersom även sakägare enligt Boverkets förslag ska vara berörda av en åtgärd och för att tydliggöra att det är åtgärder i ansökan om förhandsbesked eller lov som personkretsen ska vara berörd av.

Utöver dessa författningsändringar anser Boverket att tillämpningen av den föreslagna regleringen bör underlättas ytterligare genom att regeringen i förarbetena till den föreslagna regleringen redovisar exempel på situationer när den kommer att medföra ett annat utfall än vad den nuvarande regleringen gör. En sådan redovisning kan lämpligen grunda sig på de exempel som Boverket beskriver nedan i denna rapport.

Boverkets förslag om rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut innebär att de vid bedömningen av rätten att överklaga kommer att bedömas på samma sätt som andra sakägare. Rättsavgöranden om rätten att överklaga som avser andra sakägare än rågrannar kan därmed ge vägledning för rågrannars rätt att överklaga enligt Boverkets nu föreslagna reglering.

Boverket föreslår att den nya bestämmelsen om begränsning av rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut införs direkt efter 13 kap 8 §

PBL i en ny 8 a §. Den nya bestämmelsen kommer därmed enbart att få effekt i de situationer där rågrannar enligt nuvarande reglering och rättstillämpning har rätt att överklaga. Det innebär att den föreslagna nya bestämmelsen inte kommer att påverka övriga bestämmelser om rätt att överklaga i 13 kap 9 – 15 §§. Det finns därför inte något behov att uttömmande beskriva vilka kommunala beslut som den nya bestämmelsen kommer att få effekt för. Det är dock i huvudsak förhandsbesked, beslut om lov och olika former av tillsynsbeslut som kommer att påverkas av den föreslagna bestämmelsen.

Hur kan omgivningen beröras

En viktig fråga i detta sammanhang är på vilka sätt en åtgärd kan beröra omgivningen. Uttrycket ”berör” innebär enligt Boverkets uppfattning i första hand någon form av påverkan på en persons personliga eller ekonomiska situation som en åtgärd medför. Det kan exempelvis vara en visuell eller ljudmässig påverkan. En åtgärds påverkan på en persons ekonomiska situation sker däremot i princip alltid som en följd av en mer direkt omgivningspåverkan. Om till exempel en åtgärd på en fastighet försämrar utsikten för omgivande fastigheter så kan även dessa fastigheters värde minska.

Omgivningen kan också beröras av en åtgärd på så sätt att möjligheterna att bedriva en pågående verksamhet försämrats eller att en byggrätt i en detaljplan inskränks. Ett exempel på det förstnämnda är när en verksamhet med djurhållning får restriktioner eller tvingas upphöra som en följd av att det ges tillstånd till bostadsbebyggelse på en närliggande fastighet. Även i detta fall sker det som en följd av en mer direkt omgivningspåverkan.

Mot denna bakgrund kan omgivningen enligt Boverkets mening beröras positivt eller negativt av en åtgärd på bland annat följande sätt.

- Visuellt genom förändring av utsikt, ändrade ljusförhållanden (skuggning), estetiskt uttryck m.m.
- Ljud- och rörelsemässigt genom förändring av ljudnivåer (buller), vibrationer m.m.
- Lukt-, smak, och hälsomässigt genom luft- och vattenföroreningar (rök, gifter m.m.), ändrad kvalitet och tillgång på vatten.
- Verksamhetsmässigt genom förändring av förutsättningarna för en pågående eller eventuell framtida verksamhet.

Förändrad tillämpning till följd av förslaget

Här redovisas några åtgärder som Boverket anser inte alltid berör omgivningen på så sätt att underrättelseskyldighet och rätt att överklaga föreligger.

- Åtgärder som på grund av avstånd eller mellanliggande terräng eller byggnadsverk inte kan uppfattas av personer i omgivningen. Ett exempel som lyfts fram i olika sammanhang är transformatorstationer som uppförs på ytmässigt stora fastigheter, till exempel skogsfastigheter, på långt avstånd från omgivande fastigheter eller som inte kan uppfattas av personer på grannfastigheter. Andra exempel är tillbyggnader, takkupor och komplementbyggnader som inte syns från angränsande fastigheter.
- Åtgärder på så kallade gatufastigheter, det vill säga sådana fastigheter som vanligtvis ägs av en kommun och omfattar den mark som utgör gator, parker och torg med mera i en tätort. En sådan fastighet kan omfatta gatorna i en hel stadsdel, vilket medför att många sakägare och rågrannar i omgivningen, till exempel flera kvarter bort, i praktiken inte berörs av den åtgärd som är tänkt att utföras. De handlar ofta om mindre åtgärder såsom skyltar och busskurer men det kan också röra sig om större åtgärder.
- Åtgärder som inte påverkar möjligheterna att använda fastigheter i omgivningen. Det kan till exempel vara fallet om fastigheten som det utförs en åtgärd på gränsar mot en samfälld väg och användningen av denna inte påverkas.
- Åtgärder som inte påverkar möjligheterna att bedriva en pågående verksamhet på fastigheter i omgivningen. Det kan till exempel vara fallet om fastigheten som det utförs en åtgärd på gränsar mot en skogsbruksfastighet och möjligheten att bedriva skogsbruk där inte påverkas.
- Åtgärder som inte påverkar möjligheterna för ägare av angränsande fastigheter att i framtiden utnyttja en befintlig byggrätt i detaljplan.
- Åtgärder på fastigheter som består av flera skiften. Om en åtgärd vidtas på ett av skiftena så berörs oftast inte de rågrannar vars fastigheter gränsar till de skiften på vilka det inte utförs någon åtgärd.
- Invändiga fysiska åtgärder som efter att de utförts inte direkt eller indirekt påverkar omgivningen. Det kan till exempel vara frågan om inredande av ytterligare en bostadslägenhet eller ändrad användning av

ett byggnadsverk som inte medför någon störande påverkan på angränsande fastigheter, till exempel genom ökad trafik till och från fastigheten.

Behov av andra förändringar

Regeringens uppdrag omfattar inte reglerna om underättelse om förhandsbesked och beslut om lov i 9 kap 41 b § PBL. Om motsvarande begränsning eftersträvas när det gäller byggnadsnämndens skyldighet att expediera beslut krävs att även denna bestämmelse ändras.

Konsekvensbeskrivning

Begränsad skyldighet att underrätta

Boverkets uppdrag är att lämna förslag till reglering av en begränsning av byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om ansökningar om förhandsbesked och lov. Boverket har därför inte utrett behovet av en sådan reglering eller hur mycket arbetstid som byggnadsnämnderna lägger på sådant arbete enligt nuvarande regler.

Genom förslaget uppskattar dock Boverket att byggnadsnämndens administrativa arbete med att underrätta om ansökningar om lov och förhandsbesked minskar. Det leder också till att handläggningstiderna för lov och förhandsbesked kan förkortas. Även kostnaderna för byggnadsnämnden och sökanden minskar.

Genom Boverkets förslag till omformulering av den nuvarande lagtexten i 9 kap 25§ blir regleringen tydligare och risken för olika tolkning minskar.

Förslaget medför visserligen att byggnadsnämnden till skillnad mot idag behöver göra en bedömning av om sakägare berörs av den åtgärd som ansökan avser. Denna bedömning bör dock inte bli särskilt tidskrävande. I de fall det blir det är det ett tecken på att underrättelse bör ske.

En minskad krets som underrättas kan leda till ett sämre beslutsunderlag för byggnadsnämnden. Boverket anser dock att risken för detta är mycket begränsad eftersom de som framförallt tillför ärendet information vanligtvis inte är de som denna reglering kommer undanta från underrättelseskyldigheten.

Sammantaget bedömer Boverket att fördelarna med den föreslagna förändringen av byggnadsnämndens underrättelseskyldighet överväger nackdelarna. Effekterna av förändringen är dock begränsad och ska inte överskattas.

För att de föreslagna ändringarna ska få en större effekt måste förslaget följas upp med motsvarande förändringar av 9 kap 41 b § PBL.

Begränsad rätt för rågrannar att överklaga

Boverkets uppdrag är att lämna förslag till reglering av en begränsning av rågrannars rätt att överklaga beslut enligt PBL. Boverket har därför inte utrett behovet av en sådan reglering eller hur mycket arbetstid som de överprövande instanserna lägger på att pröva överklaganden från rågrannar enligt nuvarande regler.

En begränsning av rågrannars rätt att överklaga leder uppskattningsvis till att antalet materiella prövningarna minskar hos de överprövande instanserna. Den formella prövningen av om rätt att överklaga föreligger blir å andra sidan mer omfattande. Sammantaget bedömer dock Boverket att förslaget i jämförelse med nuvarande regler medför en något mindre arbetsbelastning för de överprövande instanserna.

De rågrannar som enligt förslaget inte kommer att få överklaga beslut har inte heller enligt nuvarande regler haft särskilt stora möjligheter att nå framgång med ett överklagande. Boverket bedömer därför risken för att enskildas rättssäkerhet kommer att inskränkas som mycket liten.

Författningsförslag

Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 9 kap. 25 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 13 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Byggnadsnämnden ska underrätta dem som avses i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 och ge dem tillfälle att yttra sig över en ansökan som avser en åtgärd som

1. innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 31 a § 1.

Om ett stort antal personer ska underrättas, får nämnden tilllämpa 5 kap. 35 § första stycket 2.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte ske om det är uppenbart att lov inte kan ges.

Föreslagen lydelse

9 kap. 25 §

Byggnadsnämnden ska underrätta om och ge tillfälle till yttrande över en ansökan om förhandsbesked eller lov som avser en åtgärd som

1. innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 31 a § 1.

Underrättelse enligt första stycket ska ske till

1. kända sakägare som berörs av en åtgärd på annat sätt än att enbart vara ägare av fastighet som direkt gränsar till eller endast med gata eller väg skiljs från den

fastighet som ansökan avser.

2. kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av en åtgärd, samt
3. kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av en åtgärd eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en sådan berörd fastighet är belägen.

Om ett stort antal personer ska underrättas, får nämnden tillämpa 5 kap. 35 § första stycket 2.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte ske om det är uppenbart att lov eller positivt förhandsbesked inte kan ges.

13 kap. 8 a §

Enbart det förhållandet att någon äger en fastighet som direkt gränsar till den fastighet som ett beslut enligt 3 § avser eller som skiljs från denna endast av en gata eller väg ger inte denne rätt att överklaga beslutet.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den xxxx.
2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den xxxxxx och för ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Författningskommentar

Plan- och bygglagen (2010:900)

9 kap 25 § PBL

I paragrafen anges i vilka fall som byggnadsnämnden ska underrätta och ge tillfälle till yttrande över en ansökan om förhandsbesked eller lov. Det anges även vem som en sådan underrättelse ska skickas till och hur det ska ske.

Paragrafen ändras på så sätt att det direkt anges att underrättelse ska ske till kända sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av en åtgärd i en ansökan om förhandsbesked eller lov. Underrättelse till fastighetsägare ska ske om de berörs på annat sätt än att enbart vara ägare av fastighet som direkt gränsar till eller endast med gata eller väg skiljs från den fastighet som ansökan avser. Genom förändringen elimineras den nuvarande rättspraxisen när det gäller byggnadsnämndens underrättelseskyldighet i förhållande till rågrannar och vissa andra grannar. Deras rätt att bli underrättade kommer därigenom i fortsättningen att bedömas på samma sätt som för andra sakägare.

Paragrafen ändras även i två andra avseenden. Dels anges det uttryckligen att det är ansökningar om förhandsbesked och lov som avses och dels ersätts hänvisningen till 5 kap 11 § PBL med en direkt uppräkningslista i paragrafen av vilka som ska underrättas. Genom förändringen förtydligas även att det är den åtgärd som omfattas av en ansökan om förhandsbesked eller lov som personkretsen ska vara berörda av och inte en eventuell detaljplan.

Slutligen ändras paragrafen på så sätt att det anges och tydliggörs att underrättelse inte behöver ske om positivt förhandsbesked inte kan ges.

13 kap 8 a §

Paragrafen är ny och anger att enbart det förhållandet att någon äger en fastighet som direkt gränsar till den fastighet som ett beslut enligt 3 § avser eller som skiljs från denna endast av en gata eller väg inte ger denne rätt att överklaga beslutet. Genom den nya paragrafen elimineras den nuvarande rättspraxisen när det gäller rågrannars och vissa andra grannars rätt att överklaga kommunala beslut enligt PBL. Deras rätt att överklaga kommer därigenom i fortsättningen att bedömas på samma sätt som för andra sakägare.

Övergångsbestämmelser

För att ändringarna inte ska påverka pågående ärenden anges att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se