



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Ulrika Magnusson

# Rätten att komma till tals i plan- och byggärenden

Examensarbete  
20 poäng

Handledare  
Bengt Lundell

Förvaltningsrätt

Termin 9

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>4</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte	8
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Metod och material	8
1.5 Disposition och begrepp.	9
<b>2 DETALJPLANER</b>	<b>10</b>
2.1 Inledning	10
2.2 Olika planformer	10
2.3 Detaljplaneförfarandet	11
2.3.1 Fastighetsförteckning	11
2.3.2 Samråd	13
2.3.3 Kungörelse och utställning	14
2.4 Rätten att överklaga	16
2.5 Enkelt planförfarande	21
2.6 Sammanfattning	24
<b>3 BYGGLOV</b>	<b>25</b>
3.1 Inledning	25
3.2 Handläggningen av bygglov	25
3.3 KommunikERING	28
3.4 Rätten att överklaga	31
3.5 Sammanfattning	33
<b>4 RÄTTEN ATT KOMMA TILL TALS</b>	<b>34</b>
4.1 Skillnader mellan detaljplaneförfarandet och bygglovsförfarandet	34

4.2	Rättsutvecklingen	34
5	PROBLEMDISKUSSION	39
	LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING	42
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	44

# Sammanfattning

Syftet med den här uppsatsen är att redogöra för de olika möjligheter som finns att lämna synpunkter och ta tillvara på sina rättigheter i plan- och byggärenden samt också att föra en diskussion om vilka problem som finns på området idag. Reglerna i Plan- och bygglagen är komplicerade, inte minst vad avser rätten att komma till tals. Rätten att komma till tals innebär dels en möjlighet till insyn under själva förfarandet, dels en möjlighet att överklaga plan- och byggärenden.

Uppsatsen behandlar främst detaljplaner och bygglov. Kommunen använder detaljplaner för att kunna reglera markanvändningen. Att upprätta eller ändra en detaljplan är en lång process. Genom så kallade samråd finns det en möjlighet för berörda medborgare att lämna synpunkter på det planförslag som upprättas. Det är viktigt att man utnyttjar sin rätt att lämna synpunkter eftersom yttrandena sedan hänger samman med rätten att överklaga.

Bygglov måste i princip alltid sökas om det inte finns en detaljplan för området eller om åtgärden inte är en så kallad mindre avvikelse. Under bygglovsförfarandet försöker man kommunicera med berörda sakägare men själva kommunikeringen hänger inte samman med rätten att överklaga.

Enkelt planförfarandet är ett sätt att effektivisera förfarandet. Enkelt planförslag innebär att större vikt läggs vid själva samrådet. En förutsättning för att man skall kunna tillämpa enkelt planförfarande är dock att planen inte har ett intresse för en bredare allmänhet.

Förra året presenterades en statlig utredning som innebär en bredare översyn över hela Plan- och bygglagen. Utredningen befinner sig nu ute på en bred remiss och en proposition väntas kunna läggas fram tidigast under hösten 2006. Jag har valt att redogöra för vissa delar av utredningen som jag tycker är viktiga för just rätten att komma till tals.

# Förkortningar

BL	Byggnadslagen (1947:385)
BN	Byggnadsnämnden
BS	Byggnadsstadgan (1959:612)
Dir.	Direktiv
Ds	Departementspromemoria
EKMR	Europakonventionen (SFS 1994:1219)
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JT	Juridisk tidskrift
KamR	Kammarrätt
KL	Kommunallag (1991:900)
LR	Länsrätt
LSt	Länsstyrelse
MB	Miljöbalk (1998:808)
PBF	Plan- och byggförordningen
PBL	Plan- och bygglagen (1987:1)
prop.	Proposition
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
RegR	Regeringsrätten
RÅ	Regeringsrättens årsbok

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

I kommunfullmäktige i Båstad pågår en livlig diskussion huruvida en detaljplan skall medge att ytterligare två golfbanor byggs på Bjärehalvön. Att bevara miljön står emot intresset av ökad turism. I Göteborgs skärgård får en kvinna sitt bygglov upphävt av länsstyrelsen på grund av att en boende i närheten, som tidigare inte ansetts berörd, nu klagat på att huset är för högt. Ärendet måste prövas i allmän förvaltningsdomstol och till dess förblir huset bara en byggarbetsplats.

Plan – och byggärenden är något som alltid har och alltid kommer att väcka känslor. Alla medborgare berörs någon gång mer eller mindre av reglerna i plan- och bygglagen.

I utvecklade samhällen är det nödvändigt med en närmare reglering av markanvändning och bebyggelse. Det är viktigt att uppnå bra levnadsförhållanden och en god miljö men också att tillgodose viktiga samhällsintressen.

Hundra år bakåt i tiden fanns det en klar uppfattning att markägarna i stort sett själva bestämde vad marken skulle användas till. Den fria bebyggelserätten ledde dock till sanitära missförhållanden. År 1874 fick vi en byggnadsstadga för att försöka komma tillrätta med dessa problem men stadgan fränkades civilrättslig giltighet av Högsta Domstolen och markägaren kunde fortsätta att bygga som de ville. Det blev till slut ohållbart att det inte fanns några regler som bestämde förhållandet mellan markägare och samhället. År 1907 fick vi en stadsplanelag vilken innebar att stadsplanen fick en reglering i civilagens form. Lagstiftningen utvecklades sedan genom 1917 års lag om fastighetsbildning i stad, 1931 års stadsplanelag och 1947 års byggnadslag (1947:385). Genom 1947 års byggnadslag infördes regler som innebar att det allmänna fick styra lokaliseringen av tätbebyggelse. 1959 kom en ny byggnadsstadga och genom denna nya stadga utökades skyldigheten att söka bygglov.<sup>1</sup>

Den 1 juli 1987 trädde en helt ny plan- och bygglag ikraft (1987:10). Bakom lagen låg nästan 20 år av förarbeten. Redan 1968 tillsattes en byggutredning för att se över byggnadslagstiftningen och utredningen presenterades 1974.<sup>2</sup> Bygglagsutredningens betänkande sändes ut på en bred remiss och för att bredda underlaget för debatt beslutades att remissvaren skulle sammanställas i en särskild volym.<sup>3</sup> Arbetet fortsattes sedan med att reformera byggnadslagstiftningen. År 1978 tillsattes

---

<sup>1</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.11.

<sup>2</sup> SOU 1974:21.

<sup>3</sup> SOU 1975:17.

ytterligare en utredning som hade till uppgift att presentera ett förslag till en ny plan- och bygglag. Lagen skulle grunda sig på byggnadsutredningen, remissvaren och det arbete som skett sedan de två tidigare utredningarna presenterades. Utredningen antog namnet ”PBL – utredningen” och lade fram sitt betänkande 1979.<sup>4</sup> Utredningen förslög bland annat att byggnadslagen och byggnadsstadgan skulle ersättas av en plan- och bygglag (PBL).

I plan- och byggutredningen tog man hänsyn till att allt starkare krav uppkommit för mer långtgående medborgarinflytande. Under 70-talet debatterades det mer och mer om kommunal planering och allmänhetens medverkan i den kommunala planeringen. I början av 70-talet blev debatten mycket intensiv eftersom flera stora bostadsområden byggdes i storstadsregionerna. Olika organisationer och grupper var starkt kritiska och massmedia deltog också aktivt i opinionsbildningen. Debatten började i storstäderna men efterhand kom den att omfatta även andra kommuners problem och enstaka planer och projekt fick ett större allmänt intresse. Den fysiska planeringen beskrevs i PBL utredningen som en alltför sluten process och att den var svåråtkomlig för insyn och påverkan för medborgarna.<sup>5</sup>

Utredningen föreslog därför krav på bättre information och ökade möjligheter att påverka beslutsfattandet. PBL-utredningen ville förbättra både insyn och inflytande eftersom de menade att insynen ju är en nödvändig förutsättning för att kunna utöva inflytande.<sup>6</sup>

Tyngdpunkten i debatten vid PBL:s tillkomst låg således på medborgarinflytandet och både utredarna och lagstiftarna hade en stark övertygelse om att långtgående inflytande och insyn skulle leda till en bättre beslutsprocess.<sup>7</sup>

PBL är en invecklad lag med många komplicerade regleringar. Plan- och byggärenden beslutas av kommunfullmäktige och byggnadsnämnden. Det innebär att politiken och juridiken måste samspela. Det är viktigt att människor kan ta tillvara sina demokratiska rättigheter och kan utnyttja sin rätt och sin möjlighet att påverka planläggningen och beslut om bygglov. Samtidigt får beslutsprocessen inte bli för långdragen. Både enskilda och företag satsar mycket pengar på byggandet i Sverige och är beroende av klara besked och kan inte tolerera en alltför långdragen process eftersom de då kan göra stora ekonomiska förluster.

Rätten att komma till tals kan sägas ske på två olika sätt, dels under själva processen dels genom rätten att överklaga ett beslut. Rätten att komma till tals skiljer sig åt mellan detaljplaneförfarandet och bygglovsförfarandet. De

---

<sup>4</sup> SOU 1979:65.

<sup>5</sup> SOU 1979:65. s. 409.

<sup>6</sup> SOU 1979:65. s. 410.

<sup>7</sup> SOU 1976:65. s. 407-416.

viktiga begreppen i diskussionen är medborgarinflytandet det vill säga rätten att komma till tals under själva processen och rättssäkerheten, rätten att överklaga. Effektiviteten är också en viktig del eftersom effektiviteten påverkar hur pass mycket den enskilde bör komma till tals.

## 1.2 Syfte

Den här uppsatsen tar sikte på rätten att komma till tals. Syftet med uppsatsen är att redogöra för de möjligheter som finns i PBL för att komma till tals, både under processen och genom möjligheten att överklaga. Rätten att komma till tals innebär en avvägning mellan å ena sidan medborgarinflytande å andra sidan ett effektivt förfarande. Jag vill visa på hur man genom nuvarande lagstiftning och förslag till framtida lagstiftning försöker tillgodose den här avvägningen.

Jag har delat upp uppsatsen mellan detaljplaneförfarandet och bygglovsförfarandet och på så sätt vill jag visa på skillnaderna mellan de olika förfarandena när det gäller rätten att komma till tals. Jag vill redogöra för huvudreglerna enligt lagstiftningen och de problem och undantag som uppkommit genom praxis. Rättsfallen från Regeringsrätten visar på de gränsdragningsproblem som finns i detaljplaneförfarandet och bygglovsförfarandet och även vid rätten att överklaga.

## 1.3 Avgränsningar

Jag har valt att avgränsa mig så att jag i huvudsak bara redogör för detaljplaneförfarandet och bygglovsförfarandet och inte de andra planer och lov som regleras i PBL. Jag kommer dock att i korthet förklara de vad de olika planerna och loven innebär men diskussionen kring just rätten att komma till tals rör endast detaljplaner och bygglov.

## 1.4 Metod och material

Under arbetet med denna uppsats har jag använt sedvanlig rättsvetenskaplig metod det vill säga beskrivning och analys av lagstiftning, förarbeten, rättsfall och doktrin. Jag har använt litteraturen för att få en övergripande kunskap om området. Jag har vidare använt mig av förarbeten för att närmare förstå lagstiftningen och varför man har valt de regleringar man har gjort och slutligen rättsfall från RegR för att se var gränsdragningsproblemen uppstår och vilken praxis som har utarbetats. Avsteg från sedvanlig rättsvetenskaplig metod har gjorts genom att jag vid ett par tillfällen refererar avgörande från regeringen. Avgörandena från regeringen visar på olika problem som kan uppstå när det gäller att avgöra vissa plan- och byggärenden.



## 1.5 Disposition och begrepp.

Uppsatsen är upplagd så att jag, som nämnts ovan, beskriver detaljplaneförfarandet för sig och bygglovsförfarandet för sig.

I kapitel 2 tar jag upp området detaljplaner. Jag börjar med att förklara plansystemet, det vill säga vilka olika typer av planer vi har i Sverige. Jag fortsätter med att beskriva hur själva detaljplaneförfarandet går till. Tyngdpunkten ligger på rätten till insyn. Kapitlet avslutas med en redogörelse för rätten att överklaga en detaljplan och möjligheter till så kallat enkelt planförfarande.

I kapitel 3 beskriver jag bygglovshandläggningen och även här ligger tyngdpunkten på rätten till insyn. Jag fortsätter sedan med att beskriva rätten att överklaga bygglov. Trots att jag i redogörelsen skilt på handläggningen av planärenden och bygglovsärenden knyter jag samman de båda områdena och förklarar skillnaderna i kapitel 4. I kapitel 4 tar jag också upp rättsutvecklingen och den nya statliga utredning av PBL som presenterades hösten 2005. I kapitel 5 sammanfattar uppsatsen och för en diskussion på området.

När ingen lag är angiven syftar jag på Plan- och bygglagen och vid övriga laghänvisningar anger jag särskilt vilken lag det gäller.

## 2 Detaljplaner

### 2.1 Inledning

Efter andra världskrigets slut tog byggandet fart ordentligt i Sverige. PBL kom till när detta byggande började mattas av och andra samhällsliga önskemål kom fram. Lika viktigt som det är att reglera uppförandet av nya byggnader är det att bevara existerande miljöer och reglera hur dessa skall förnyas. Det är meningen att dessa syften skall tas tillvara i plansystemet. Plansystemet presenteras i 1 kap 3 §. Systemet innehåller planformerna översiktsplan, detaljplan, områdesbestämmelser, fastighetsplan och regionplan. Detaljplanen är den plan som används för att inom ett visst område närmare reglera rättigheter och skyldigheter mellan markägare och samhället och markägare emellan.

Tyngdpunkten på min beskrivning av detaljplaner ligger i begreppen insyn, rättighetsskydd och effektivitet. Insynen sker främst genom det så kallade samrådet. Rättighetsskyddet tas tillvara genom rätten att överklaga och effektivitetsaspekten sker genom samspelet i den demokratiska processen.

### 2.2 Olika planformer

För att kunna förstå regleringen av detaljplaner kommer jag först att kort redogöra för de andra planerna i plansystemet.

*Översiktsplanen* är en obligatorisk plan men har ingen bindande verkan. Alla kommuner skall ha en översiktsplan som omfattar kommunens hela område. Av planen skall framgå grunddragen för hur kommunen avser att använda marken. Beslut att anta eller ändra en översiktsplan skall fattas av kommunfullmäktige. Översiktsplanerna regleras i 4 kap PBL.

Samverkan mellan kommuner kan göras genom *regionplanen*. Regionplanen skall vara en kommunal angelägenhet och skall användas som ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Reglerna om regionplanering finns i 7 kap PBL.

Som nämnts ovan har översiktsplanen inte någon bindande verkan. I många fall är en översiktsplan tillräcklig för att tillgodose viktiga allmänna intressen. I vissa situationer kan det dock finnas behov av att ge angivelser en bindande verkan för myndigheter och enskilda. För att nå detta syfte kan kommunen anta *områdesbestämmelser*. Områdesbestämmelser får endast antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 2 och 3 kap Miljöbalken (MB). Områdesbestämmelserna skall alltså komplettera översiktsplanen och får bara antas för begränsade områden. Skulle det behövas en mer ingående

reglering av området är det detaljplan som skall användas. Områdesbestämmelserna regleras, liksom detaljplanerna, i 5 kap PBL.

För att underlätta genomförandet av detaljplaner har man *fastighetsplaner*. Planen får bara antas för områden som omfattas av detaljplan och regleras i 6 kap PBL.

*Detaljplanen* regleras i 5 kap PBL och kan sägas ha två huvudsyften. Det ena är att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse, det andra är att varaktigt reglera bevarandet av vissa byggnader och bebyggelsemiljöer eller reglera förutsättningarna för förnyelse och ombyggnad av befintliga bebyggelseområden. I detaljplanen preciseras bestämmelserna så att planen ger besked till fastighetsägare och andra intressenter om de väsentliga egenskaper som den kommande eller den befintliga bebyggelsen skall ha. Bestämmelserna är allmänt hållna och på så sätt har kommunerna stor frihet att utveckla en lokal bebyggelsepolitik och uppnå sina sociala mål. Departementschefen påtalade dock särskilt i propositionen till PBL att den kommunala handlingsfriheten inte får ske på bekostnad av den långsiktiga hushållningen med vår mark och energi. Detaljplanen skall alltså tillgodose både lokala och nationella mål.<sup>8</sup>

## 2.3 Detaljplaneförfarandet

### 2.3.1 Fastighetsförteckning

Detaljplanen bör enligt PBL grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen. När en detaljplan upprättas skall det enligt 5 kap 19 § finnas en fastighetsförteckning. Fastighetsförteckningen har funktionen att den anger de fastighetsägare med flera som under planprocessen skall underrättas om bland annat utställningen av planförslaget. Förteckningen skall vara aktuell när planen ställs ut. Eftersom fastighetsförteckningen ligger till grund för vilka sakägare som skall underrättas kan det, enligt förarbetena, vara lämpligt att den utformas generöst det vill säga med en viss säkerhetsmarginal och den bör inte heller vara äldre än två månader. Fastighetsförteckningen har inte någon självständig rättsverkan när det gäller sakägarkretsens avgränsning. En berörd fastighetsägare som inte upptagits i förteckningen är alltså inte på grund av detta avskuren från rätten att framföra invändningar mot planförslaget och överklaga planbeslutet.<sup>9</sup>

Enligt 5 kap 19 § första stycket punkt 1 skall fastighetsförteckningen redovisa – i den mån de berörs av planen – fastigheter, samfällad mark, andra områden samt ägare till och innehavare av vissa rättigheter i dessa. Redovisningen av innehavare av särskild rätt skall inte omfatta innehavare

---

<sup>8</sup> Prop. 1985/86:1 s. 145.

<sup>9</sup> Prop. 1986/86:1 s. 608-609.

av bostadsrätt och hyresrätt. Anledningen till detta är att de inte behöver underrättas personligen om utställningen av planförslag.<sup>10</sup>

Av fastighetsförteckningen skall alltså framgå bland annat berörda fastigheter och ägare till dessa. Vilken innebörd som skall läggas i uttrycket berörd har inte utvecklats i propositionen till PBL. En viss ledning kan hämtas i lagrådsremissen angående PBL. Från början, i det lagförslaget som remitterades till lagrådet fanns nämligen en definition av begreppet sakägare. På lagrådets inrådan togs definitionen bort i lagförslaget. Lagrådet menade att vem som är berörd följer av praxis. Departementschefen yttrade sig dock i anslutning till upprättandet av paragrafen och hans yttrande kan ge viss vägledning till att bedöma vem som skall anses som berörd. När det gäller att avgöra om en fastighet berörs blir det i första hand, enligt departementschefen, fråga om en rent geografiskt avgränsning. Att göra en geografisk avgränsning brukar dock medföra svårigheter speciellt i besvärssärenden. Alla som äger en fastighet inom ett planområde är naturligt sakägare i planärendet. I regeringens praxis har det också ansetts skäligt att ägare till och de som nyttjar fastigheter som direkt gränsar till planområdet ges sakägarställning. Längre avstånd mellan fastigheten och planområdet medför som regel att sakägarställningen är utesluten eftersom fastigheten då inte längre anses som berörd av beslutet. Det har dock förekommit att en fastighetsägare har ansetts vara sakägare i ett planärende som innebär ny bebyggelse även om det har varit ganska långt ifrån hans eller hennes fastighet. I de fallen har förhållandena då varit sådana att den nya bebyggelsen förutsatt genomfartstrafik på gatan vid klagandes fastighet och att påtagliga olägenheter på det sättet uppstått för honom eller henne.<sup>11</sup>

Att någon rätt berörs kan vara fallet, om intrång sker i någons äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten, till exempel genom att inlösenrätt uppkommer för kommunen eller om planen ändrar eller tar bort ett givet tillstånd. Kretsen av sakägare kan inte heller begränsas bara till dem, vilkas rättigheter är satta på spel. Det finns, enligt departementschefen, enskilda intressen i ett större perspektiv som också måste kunna bevakas. Beslutsprocessens syfte i planärenden är att åstadkomma en bebyggelsemiljö där de olika inslagen står i god samklang med varandra. Genom att öppna möjlighet för alla berörda att påverka beslut som anses medföra störningar av olika slag i närmiljön får man, enligt departementschefen, extra kontroll av att besluten utformas med beaktande av omgivningens krav. Den rätt som en granne bör kunna åberopa i sammanhanget är en rätt till säkerhet, hälsa och allmän trevnad i grannskapet. Departementschefen menar alltså att grannen skall kunna vara säker på att farliga eller förfulande inslag i miljön inte kommer till och att byggnader eller andra anläggningar inte placeras på ett störande sätt eller på ett sätt som medför buller eller liknande.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.300.

<sup>11</sup> Prop. 1985/86: 1 s. 608-609.

<sup>12</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.300-302.

### 2.3.2 Samråd

När förslag till detaljplan upprättas skall kommunen enligt 5 kap 20 § samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs av förslaget. Även sakägare och de bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget, samt de myndigheter sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. Samrådet är ett viktigt inslag för att medborgare tidigt skall få insyn och ha en rätt att komma till tals i planärendet. Syftet är även att få igång en debatt angående planområdet medan det fortfarande finns möjligheter att påverka planarbetet. Genom samrådet skall kommunerna få bästa möjliga beslutsunderlag. Avsikten är alltså att man så långt som är möjligt skall komma överens om en lämplig utformning av planen, särskilt i de avseende där synpunkter kan tillgodoses utan att det medför alltför stora förändringar från avsikten med planen.<sup>13</sup>

Samrådet fick en allt större roll när PBL kom till på 80-talet. Samråd med länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten är, som nämns ovan, obligatoriska och det är naturligt eftersom länsstyrelsen tar tillvara på de statliga intressena. Till övriga intressenter skall endast *beredas* tillfälle till samråd. Det innebär bland annat att kommunen i förhållande till denna grupp inte behöver gå ut till var och en av de berörda intressenterna med information. Kommunen måste däremot vara verksam för att hålla samrådsmöten. Det är sedan upp till intressenterna att avgöra om de vill utnyttja den möjlighet till påverkan som samrådet kan ge.<sup>14</sup>

Några bestämmelser om formerna för samrådet och kallelser till detta finns inte. Departementschefen yttrade sig i propositionen att om det finns väsentligt intresse i frågan så skall det vara ett offentligt samråd eller en utställning där synpunkter i ordnade former tas emot. Sådana arrangemang kan utlysas i trakten genom till exempel affischering eller utdelning av flygblad. Om samrådet berör en större krets så kan vara svår att nå på detta sätt kan en kungörelse införas i ortstidningen. Kallelse skall sändas ut i sådan tid att det finns bra möjligheter för de berörda att delta i samrådet. Formerna för och omfattningen av samrådet måste anpassas till den planeringsuppgift som skall lösas.<sup>15</sup>

Synpunkter på planförslaget kan framföras muntligt eller skriftligt. Av 5 kap 21 § 2st framgår det att resultatet av samrådet och förslag med anledning av synpunkterna skall redovisas i en samrådsredogörelse. Tyngdpunkten i redovisningen skall läggas på sådana synpunkter som *inte* har tillgodosetts. Om muntliga synpunkter inte blir tillgodosedda är det nödvändigt att synpunkterna framförs skriftligt vid utställningen för att rätten att överklaga planbeslutet inte ska gå förlorad. Länsstyrelsens samrådsyttrande skall

---

<sup>13</sup> Prop 1985/86:1 s. 610-611.

<sup>14</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.303.

<sup>15</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.303 och departementschefens yttrande prop. 1985/86:1 s. 609.

också tas in i redogörelsen så att allmänheten får veta hur länsstyrelsen ställt sig till förslaget.<sup>16</sup>

Enligt 5 kap 22 § är det länsstyrelsens uppgift att under samrådet ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap MB och verka för att riksintressen angående hushållning med resurser tillgodoses. De skall också ta tillvara på statens intressen. Det bör observeras att ta tillvara på statens intressen avser myndighetsintressena och inte statens intresse som fastighetsägare. Det omfattar inte heller intressena som en statlig myndighet kan ha i egenskap av sakägare i planärendet.<sup>17</sup>

### 2.3.3 Kungörelse och utställning

Innan detaljplanen antas skall kommunen, enligt 5 kap 23 §, ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden. Som nämnts tidigare skall samrådet helst resultera i att kommunen känner till alla viktiga invändningar redan när man beslutar sig för att ställa ut planen. På så sätt blir utställningen mer en slutlig kontroll av vilka samrådssynpunkter som har kunnat tillgodoses och en möjlighet för berörda intressenter att åter överväga om det fortfarande finns anmärkningar mot förslaget innan det antas.<sup>18</sup>

Utställningen bör enligt förarbetena hållas i lokaler som har ett sådant läge och som är öppna under sådana tider att sakägarna och övriga intressenter lätt kan ta del av förslaget. Utställningen skall vara minst tre veckor. Vid enkelt planförfarande är det inte nödvändigt att planen ställs ut (mer om enkelt planförfarande under 2.4).<sup>19</sup>

Enligt PBL 24 § 1 st skall utställningen offentliggöras genom att en kungörelse anslås på kommunens anslagstavla och införs i ortstidningen. Av kungörelsen skall enligt 5 kap 24 § framgå var planområdet ligger, om förslaget avviker från översiktsplanen, vilken mark eller särskild rätt till mark som kommer att tas i anspråk, var utställningen äger rum, inom vilken tid och på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas. Det skall också framgå att den som inte senast under utställningstiden framfört synpunkter på förslaget enligt 13 kap 5 § förlorar rätten att överklaga.

Underrättelse om innehållet i kungörelsen skall, enligt 5 kap 25 §, sändas i vanligt brev senast dagen för kungörandet till, kända sakägare, känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av planförslaget eller, om förhandlingsordningen inte gäller, känd förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation

---

<sup>16</sup> Prop. 1985/86:1 s. 179.

<sup>17</sup> Se BoU 1986/87:3 s. 18.

<sup>18</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.307.

<sup>19</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.308.

och inom vars verksamhetsområde fastigheten ligger. Underrättelse skall också skickas till andra som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Som nämnts ovan ligger fastighetsförteckningen till grund för vilken krets av kända sakägare som skall underrättas. Kommunen behöver inte efterforska om det eventuellt finns ytterligare sakägare. Någon särskild underrättelse till bostadsrättshavare, hyresgäster och boende behövs, som nämnts ovan, inte. För deras del skall det räcka med kungörelsen om utställningen enligt 5 kap 24 § och med att hyresgästföreningen får en särskild underrättelse. Hyresgästföreningen skall sedan på lämpligt sätt lämna information till hyresgästerna. Bostadsrättsföreningen underrättas i egenskap av fastighetsägare och det är föreningens styrelses uppgift att sköta informationen till medlemmarna i fastigheten.<sup>20</sup>

Efter utställningens tid skall kommunen, enligt 5 kap 27 § sammanställa de lämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av de i utlåtande som skall tillföras handlingarna i ärendet. När synpunkter inte har tillgodosetts är det viktigt att man anger motiven till varför man inte tagit hänsyn till synpunkterna. Utlåtandet eller meddelande om var utlåtandet finns tillgängligt skall så fort som möjligt sändas för kännedom till dem som inte fått sina synpunkter tillgodosedda på det utställda förslaget. Syftet med denna underrättelse är framförallt att ge information om ärendets gång. Om ett stort antal personer skall underrättas får det ske genom anslag på kommunens anslagstavla och genom kungörelse i ortstidning enligt bestämmelserna i 5 kap 24 §.<sup>21</sup>

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen måste planförslaget ställas ut på nytt. Vid en ny utställning skall det gamla förslaget också finnas tillgängligt och det ska klart framgå vilka de nya ändringarna är. Förarbetena till PBL utreder inte närmare vad ”väsentliga ändringar” innebär. Med hänsyn till syftet med en utställning borde kravet på väsentlighet, enligt förarbetena, anses gälla att det ska vara fråga om ändringar som påverkar miljön inom planområdet eller en del av detta och som är av intresse för allmänheten eller har påtaglig betydelse för sakägare och andra inom det område som berörs av ändringen. Om planförslaget ändras utan att det sker en ny utställning och om ändringen är till nackdel för någon får denne överklaga planbeslutet även om han eller hon inte framfört skriftliga synpunkter på planförslaget. Om bestämmelserna angående ny utställning skulle åsidosättas innebär det ingen försämring för de berörda när det gäller rätten att överklaga.<sup>22</sup>

Detaljplaner antas av kommunfullmäktige och regleras i 5 kap 29 §. Fullmäktige kan delegera kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt

---

<sup>20</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.312.

<sup>21</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.316.

<sup>22</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.317.

men delegation av beslutanderätten i planärenden skall endast användas restriktivt.<sup>23</sup>

Senast dagen efter det att justeringen av protokollet med beslut om antagande av detaljplan har tillkännagetts på kommunens anslagstavla skall meddelandet med beslutet samt uppgift hur beslutet kan överklagas skickas till ett antal berörda. 5 kap 30 § reglerar vilka som skall ta del av tillkännagivandet nämligen, länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs av beslutet, sakägare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster med flera, om de

1. har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda och gjort detta senast under utställningen eller (vid enkelt planförfarande den tid som anges i 28 §)
2. har besvärsträtt enligt 13 kap 5 § 2st det vill säga på grund av att planförslaget ändrats till deras nackdel efter utställningen (vid enkelt planförfarande, efter underrättelsen enligt 28 § om planförslaget).

Syftet med underrättelsen är att mottagarna skall ges möjlighet att utnyttja sin rätt att överklaga planbeslutet. Underrättelsen skall helst expedieras samma dag som tillkännagivandet på kommunens anslagstavla sker. Om det inte är möjligt, måste det alltså ske dagen efter. När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft, skall detta, enligt 5 kap 31 §, kungöras i ortstidningen.

## 2.4 Rätten att överklaga

Rätten att överklaga kan ses som en del av rätten att komma till tals och innebär ett rättighetsskydd. Rätten att överklaga en detaljplan är kopplat till att rätt personer har ansetts berörda under planförfarandet.

Rätten att överklaga förvaltningsbeslut kan ske på två olika sätt. *Laglighetsprövning* kallades tidigare för kommunalbesvär och regleras i 10 kap kommunallagen (KL). Laglighetsprövningen avser formella frågor såsom om beslutet kommit till i laga ordning eller om kommunfullmäktige överskridit sina befogenheter. Beslutet överklagas från kommun till länsrätt därefter till kammarrätt och Regeringsrätten. Det är krav på prövningstillstånd för prövning i kammarrätt och i Regeringsrätten. Domstolen kan endast fastställa eller upphäva det överklagade beslutet.<sup>24</sup>

Beslut enligt PBL som har karaktären av vägledning för fortsatt beslutsfattande räknas upp i 13 kap. Den viktigaste typen av sådana beslut är beslut att anta översiktsplaner. Även beslut att *inte* anta planer ingår i

---

<sup>23</sup> Yttrande av departementschefen prop 1985/86:1 s. 624. Departementschefens åsikter om delegation bör även, enligt förarbetena, avspeglas på tillämpningen av enkelt planförfarande.

<sup>24</sup> A. Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2003. s.230.



denna kategori. Att beslut att inte anta en detaljplan skall överklagas genom laglighetsprövning beror på principen om det kommunala planmonopolet. Kommunala planmonopolet regleras i 1 kap 2 § och innebär att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Den principen skulle falla om statliga myndigheter på talan av enskild skulle kunna göra en saklig prövning av det kommunala beslutet och på så sätt tvinga fram planläggning.<sup>25</sup>

Beslut som endast har karaktären av riktlinjer överklagas alltså enligt bestämmelserna för laglighetsprövning. Prövningen innebär att ett överklagat beslut skall upphävas om

- det inte har kommit till i laga ordning
- beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen
- det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller
- beslutet strider mot lag eller annan författning

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Domstolen är inte skyldig att häva ett beslut om felet saknar betydelse för ärendets utgång. Beslutet behöver inte heller hävas om det har förlorat sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden. Överprövningen är alltså strikt formaliserad.<sup>26</sup>

*Förvaltningsbesvär* är överprövning av såväl lämplighetsfrågor som rättsfrågor. Enligt huvudregeln sker överprövningen i länsrätt som första instans. Därefter kan beslutet överklagas till kammarrätt och slutligen till Regeringsrätten. I vissa typer av ärende, till exempel i planärenden ingår länsstyrelser och regeringen i instanskedjan.<sup>27</sup>

Andra beslut som fattas med stöd av PBL och som inte är uppräknade i 13 kap 1 § (och som kan överklagas) innebär avvägningar av olika slag men har samtidigt inslag av myndighetsutövning mot enskilda. De viktigaste besluten (ur medborgarsynpunkt) är besluten att anta, upphäva eller ändra detaljplaner samt beslut om bygglov.

Beslut som innebär myndighetsutövning mot enskild kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Detta innebär att det både är lämplighetsfrågor och rättsfrågor som kan prövas. Det finns en möjlighet att sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe.<sup>28</sup>

När det gäller detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner sker överprövningen genom så kallade särskilda förvaltningsbesvär. Det innebär

---

<sup>25</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s. 615.

<sup>26</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s. 612-615.

<sup>27</sup> Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, år 2002, s. 172.

<sup>28</sup> Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, år 2002, s. 170.

bland annat att överprövningen endast kan resultera i ett fastställande eller upphävande av beslutet. Det finns dock ett visst utrymme för justeringar. Om kommunen medgett det, får beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.<sup>29</sup>

Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbesvär kom till för att garantera att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt art 6 Europa konventionen för mänskliga rättigheter (EKMR) om rätten till domstolsprövning. När Sverige anslöt sig till konventionen hade man från svenskt håll uppfattningen att svensk lag uppfyllde konventionens krav men Europadomstolens praxis har utvecklats på ett sådant sätt att konventionens krav (framför allt på rätten till domstolsprövning) inte alltid uppfylls.<sup>30</sup> I art 6 EKMR slås det fast att envar, när det gäller prövningen av civila rättigheter och skyldigheter skall vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Från början förutsatte flertalet av kontraktsstaterna att begreppet civila rättigheter syftade på sådant som normalt räknas till civilrätten, Begreppet har dock tolkats så att det omfattar även vissa regler i den offentliga rätten som rör förhållandet mellan enskilda människor och det allmänna. Rättsprövningslagen har således kommit till för att försöka komma till rätta med dessa problem. För att tillgodose Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning av regeringens beslut finns en möjlighet att ansöka om rättprövning hos Regeringsrätten i fråga om bland annat detaljplaner. Rättsprövningen är något mer omfattande än laglighetsprövningen men ingen fullständig prövning. Regeringsrätten kan inte sätta något nytt beslut i det prövade beslutets ställe, utan bara fastställa eller upphäva det. Rättsprövningslagen är bara tillämplig på beslut som inte kan prövas av domstol i ordinarie väg och alla möjligheter till administrativt överklagande måste ha uttömts. Överprövningen sker på ansökan av en enskild part och omfattar frågan om beslutet står i överensstämmelse med gällande rättsregler.<sup>31</sup>

En detaljplan får, enligt 13 kap 5 §, bara överklagas av dem som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har tillgodosetts. De som har rätt att lämna synpunkter är de som enligt 5 kap 20 § har beretts tillfälle till samråd. Rätten att överklaga hänger alltså ihop med att rätt personer hörts under planförfarandet och att de personerna har lämnat in synpunkter.

Just frågan om vad man har rätt att överklaga, att man måste vara ”berörd” visar ett rättsfall från 1994.<sup>32</sup> I fallet hade kommunfullmäktige antagit en detaljplan som innebar en utökad byggrätt i förhållande till den tidigare

---

<sup>29</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s. 613.

<sup>30</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s. 612.

<sup>31</sup> SOU 1994:134 s. 76-78 och Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbesvär.

<sup>32</sup> RÅ 1994 Ref 39.

gällande planen. En person som ägde grannfastigheten överklagade beslutet och anförde att området klassats som riksintresse för kulturminnesvård och att kommunfullmäktige inte tagit hänsyn till de speciella omständigheterna. Länsstyrelsen avslag överklagandet och menade att detaljplanen inte kunde ha sådan inverkan på klagandes enskilda intressen att detaljplanen inte skulle kunna antas. Även regeringen gjorde samma bedömning och anförde att enskilda sakägare inte skall kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat. Sådana intressen skall länsstyrelsen i första hand bevaka under samrådsprocessen och i andra hand genom sin rätt till statlig prövning.<sup>33</sup>

RegR hade alltså att pröva om länsstyrelsen och regeringen – såsom sökande gjorde gällande – hade begränsat klagandes besvärprövning på ett sätt som inte är förenligt med PBL. RegR anförde att i förvaltningsprocessen gäller som huvudregel att den som har rätt att överklaga ett beslut också kan grunda sin talan på alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som hans eller hennes överklagande rör. PBL innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen begränsar möjligheterna för den som har klagorätt i en viss fråga att åberopa olika grunder till stöd för ett överklagande i frågan. Uttalande i förarbetena om omfattningen av besvärsrätten är enligt RegR inte entydiga. RegR gjorde bedömningen att vare sig lagtexten eller förarbetena till PBL gav något stöd för att det skulle finnas något hinder av processuell natur mot att en besvärsmyndighet vid prövningen av en enskild persons överklagande i ett planärendet beaktar både klagandes enskilda intressen och de allmänna intressen som enligt klagandes påstående står emot planen. PBL bygger dock på en decentralisering av beslutsfattande och kommunal självbestämmande rätt i frågor som rör bland annat riktlinjer för markanvändningen inom kommunen. Det förutsätts att länsstyrelsen sköter tillsynen av att riksintressena och naturresurslagen efterlevs genom antingen samrådsförfarandet eller genom statlig prövning enligt 12 kap. I det överklagade beslutet hade regeringen funnit att klagandes invändningar i den del som rör frågan om planbeslutet strider mot naturresurslagen avsåg ett sådant allmänt intresse som är kommunens och länsstyrelsens uppgift att bevaka. RegR höll med att regeringens uttalande inte var oförenligt med de angivna principerna för besvärprövningens inriktning och avgränsning. I varje fall menade RegR fanns det grund för bedömningen att en tillämpning av dessa principer i det aktuella ärendet inte skulle ha föranlett en mera omfattande besvärprövning än den som regeringen gjort. RegR slog fast att regeringens besvärprövning inte begränsats på ett sätt som strider mot PBL och beslutade att regeringens beslut skulle stå fast.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Länsstyrelsen har en skyldighet enligt 12 kap PBL att pröva kommunens beslut om detaljplaner om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 och 4 kap MB inte tillgodosätts.

<sup>34</sup> RÅ 1994 Ref 39.

Ett rättsfall från 1991 visar vidare hur rätten att överklaga hänger ihop med att rätt personer har kommit till tals under ärendets gång<sup>35</sup>. Ovan har nämnts att hyres- och bostadsrättshavare inte tas upp i fastighetsförteckningen eftersom kommunen inte har skyldighet att personligen kalla dem till samråd. I det aktuella rättsfallet antog kommunfullmäktige en detaljplan för en golfbana. Risto R upptogs i fastighetsförteckningen som innehavare av en bostadsrätt. Risto R framförde synpunkter under samrådet och under utställningen som inte blev tillgodosedda och överklagade därför beslutet till länsstyrelsen.

Både länsstyrelsen och regeringen avslag överklagandet och Risto R ansökte om rättsprövning hos RegR. RegR yttrande följande angående huruvida Risto R hade haft rätt att överklaga beslutet att anta detaljplanen. Först och främst konstaterade RegR att allmänna regler om besvär rätt finns i 22 § FL som anger att beslut överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Av 3 § FL framgår dock att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från FL gäller den bestämmelsen. RegR ansåg därför att frågan blev huruvida de regler som finns i PBL om överklagande skall anses vara avvikande från FL.

Av förarbetena till PBL framgår att beslut om antagande av detaljplan får överklagas av sakägare som berörs av beslutet. Som sakägare räknas, enligt yttrande av departementschefen i propositionen, traditionella begrepp i byggnadslagstiftningen det vill säga ägare till fast egendom men även innehavare av annan särskild rätt till denna än bostadsrätt och hyresrätt. Bostadsrättshavare, hyresgäster och boende och hyresgästorganisationer får därmed samma ställning i förfarandet, inberäknat besvär rätt som sakägare.<sup>36</sup>

Rätten att överklaga begränsas, som nämnts tidigare, till den som senast under utställningstiden skriftligt till kommunen framfört synpunkter som inte tillgodosetts. Mot bakgrund av de ovan redovisade diskussionerna om sakägarfrågan måste dock allmänt sett bestämmelserna i 22 § FL enligt RegR, anses gälla i mål enligt PBL som överklagas genom så kallade förvaltningsbesvär. Detta framgår också av RegR praxis, RÅ 1989 ref 104 och 1990 not 351. Med ett sådant synsätt skulle, om förutsättningarna för överklagande enligt 22 § FL inte föreligger, bestämmelserna i 13 kap 5 § inte kunna medföra besvär rätt.

Överklagandereglerna måste i 13 kap 5 § dock ses i samband med 5 kap 30§. I 5 kap 30 § föreskrivs, som jag nämnt tidigare under förfarandebeskrivningen, att beslut om att antagande av detaljplan skall med besvärshänvisning sändas till sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som har lämnat synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. I 5 kap 20 § regleras samrådsskyldigheten och där nämns personkretsen ”de som

---

<sup>35</sup> RÅ 1991 Ref 80.

<sup>36</sup> Prop 1985/86:1 s.459.

berörs av förslaget”. Det får, enligt RegR, antas att kommunerna normalt sänder underrättelser enligt 5 kap 30 § endast till sådana sakägare och andra som de anser är berörda av förslaget.

RegR yttrade i det nu aktuella målet RÅ 1991 ref 80, att eftersom det inte är kommunens uppgift att avgöra vilka som har rätt att överklaga beslut om att anta detaljplaner, är det naturligt att kommunerna gör en generös tolkning av vilka som skall underrättas enligt 5 kap 30 §. Enligt RegR:s uppfattning var det förhållandet att Risto R fått ett meddelande med besvärshänvisning inte avgörande för bedömningen av hans rätt att överklaga.

De överklaganderegler som framgår av 13 kap 5 § jämförd med 5 kap 30 § innefattar en särskild reglering av besvärsrätten, som begränsar den allmänna besvärsrätten enligt 22 § FL. Det måste emellertid, enligt RegR, antas att denna särskilda reglering dessutom skall ses som en fullständig avgränsning av kretsen besvärshänvisade. Enligt förarbetena skall de adressater som enligt 5 kap 30 § är berättigade att få handlingar om hur man skall fullfölja ärendet också vara saklegitimerade. RegR fann därför att lagstiftningens innebörd är att den som enligt 5 kap 30 § fått underrättelse om beslut att anta en detaljplan och besvärshänvisning också har rätt att överklaga beslutet med stöd av 13 kap 5 §.

I det aktuella fallet var det klarlagt att Risto R var innehavare av en bostadsrätt i en fastighet som upptagits i fastighetsförteckningen och att under utställningen framfört skriftliga synpunkter på planförslaget som inte blivit tillgodosedda och att han fått beslutet om antagandet av planförslaget och besvärshandlingar. Han anses därför på grund av ovanstående omständigheter enligt RegR ha haft rätt att överklaga beslutet. Genom rättsfallet har RegR kommit till slutsatsen att bestämmelserna i 13 kap 5 § avser den fullständiga kretsen som har rätt att överklaga och att var och en som med stöd av 5 kap 30 § har underrättats om ett planbeslut har rätt att överklaga.<sup>37</sup>

## 2.5 Enkelt planförfarande

Genom att tillåta så kallade enkla planförfarande har man kunnat effektivisera förfarandet i vissa fall. Om ett förslag till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten och är förenlig med översiktsplanen och de granskningsyttrande som länsstyrelsen gjort kan man, enligt 5 kap 28 §, tillämpa enkelt planförfarande. Kravet på förenlighet med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande avser att garantera att myndigheter, grannkommuner med flera inte går miste om rätten till insyn och påverkan. För detaljplaner som uppfyller detta krav har diskussionen om markanvändningen redan förts i översiktsplanenprocessen. Avvikelse från ”normalt” planförfarande innebär att utställningen ersätts av direkta kontakter med sakägarna med

---

<sup>37</sup> RÅ 1991 Ref 80.

flera. Enkelt planförfarande bygger alltså mer på själva samrådet. Som nämnts ovan är en förutsättning för enkelt planförfarande att planförslaget skall ha begränsad betydelse. Enligt förarbetena till PBL innebär detta i princip att det skall vara fråga om förslag på detaljplan som kommunfullmäktige kan delegera till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Planen skall alltså sakna intresse för ”en bredare allmänhet”<sup>38</sup>

Frågan om planförslagets betydelse för allmänheten prövades i ett rättsfall från 1991.<sup>39</sup> I det fallet hade BN efter enkelt planförfarande antagit en detaljplan som innebar att ett område, som i gällande plan fick användas till folkpark, i stället skulle få användas som friluftsområde för camping med mera. RegR ansåg att planen innefattade åtgärder som inte var av rutinkaraktär eller av ringa intresse från allmän synpunkt samt att den ändringen av markanvändningen som planförslaget möjliggjorde måste anses av intresse för en bredare allmänhet i kommunen. Förutsättningarna för att tillämpa enkelt planförfarande hade alltså inte funnits i det här fallet.<sup>40</sup>

I ett avgörande från regeringen upphävde regeringen en detaljplan som avsåg att bland annat utöka ett köpcentrum och parkering för detta. Med hänsyn till de trafikproblem som förväntades uppkomma ansåg inte regeringen att planen var av begränsad betydelse eller saknade intresse för allmänheten.<sup>41</sup>

Vid enkelt planförfarande skall länsstyrelsen och de som anges i 5 kap 25 § (det vill säga sakägare med flera) beredas tillfälle till samråd. Detta regleras i 5 kap 28 § 2st och på så sätt är sakägarna och övriga berörda garanterade information om planförslaget.<sup>42</sup>

Om sakägarna eller övriga intressenter har synpunkter på planförslaget som de önskar få tillgodosedda, skall de beredas tillfälle att lämna skriftliga synpunkter under två veckor. Kravet på skriftlighet hänger samman med rätten att överklaga. Tiden kan förkortas om alla parter medger det.<sup>43</sup>

I ett mål från 1999 hade en detaljplan upprättats med enkelt planförfarande.<sup>44</sup> Sedan yttrande inkommit från berörda fastighetsägare beslöt BN, i syfte att få ett bredare beslutsunderlag, att en övergång skulle ske till normalförfarande. Därefter ägde kungörelse och utställning rum på föreskrivet sätt. Kommunens antagande beslut överklagades utan framgång både hos länsstyrelsen och regeringen. I RegR yrkade sökande att

---

<sup>38</sup> SOU 2005:77 s. 505.

<sup>39</sup> RÅ 1991 Ref 93.

<sup>40</sup> RÅ 1991 Ref 93.

<sup>41</sup> M 1995/361/9.

<sup>42</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.318.

<sup>43</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.319.

<sup>44</sup> RÅ 1999 not 102.

regeringens beslut skulle upphävas och gjorde gällande bland annat att en övergång från ett enkelt planförfarandet till ett normalt förfarande medför att planprocessen måste tas om från början. RegR yttrade att såvida kraven för enkelt planförfarande varit uppfyllda finns det inget hinder mot en övergång men. Skulle däremot inte kraven för enkelt planförfarande vara uppfyllda måste hela processen tas om från början det vill säga med upprättande av programförklaring.<sup>45</sup>

Om problematiken kring enkelt planförfarande visar vidare ett rättsfall från 1994.<sup>46</sup> I det aktuella fallet hade BN antagit en detaljplan enligt bestämmelserna om enkelt planförfarande. Ett par hyresgäster i en fastighet inom det berörda området överklagade beslutet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen avvisade överklagandet med motiveringen att det hade kommit in för sent. Hyresgästerna överklagade avvisningen och yrkade att byggnadsnämndens beslut skulle upphävas bland annat på den grunden att förutsättningarna för enkelt planförfarande inte var uppfyllda. De begärde också återställande av försutten tid eftersom de inte inom föreskriven tid hörts av kommunen eller beretts tillfälle att yttra sig. Regeringen avlog överklagandet och överlämnade handlingarna till RegR för prövning av frågan om återställande av försutten tid. RegR började med att konstatera att en förutsättning för att en ansökan om återställande av försutten tid skall kunna tas upp till prövning är att sökanden har haft rätt att föra talan mot beslutet. Alltså var RegR tvungen att pröva frågan om hyresgästerna haft talerätt. RegR började med att konstatera att i ett ordinarie planförfarande räknas hyresgäster inte som sakägare men enligt 5 kap 20 § skall även hyresgäster beredas tillfälle till samråd. Så mot bakgrund av de bestämmelserna och även förarbetena menade RegR att hyresgästerna har rätt att föra talan mot ett ordinarie planförfarande. När det gäller ett enkelt planförfarande innebär särregleringen att den krets av enskilda som i ett sådant förfarande skall beredas tillfälle till samråd har begränsats till dem som anges i 5 kap 25 § 1st, det vill säga kända sakägare, vissa organisationer och föreningar av hyresgäster samt andra som har väsentligt intresse av planförslaget.

RegR framförde att det av förarbetena framgår att den berörda sakägarkretsen inte omfattar de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av planförslaget och det verkar vara av rent praktiska skäl. Det har förutsatts i förarbetena att hyresgästerna på lämpligt sätt får information genom hyresgästföreningen.<sup>47</sup> RegR menade att det var möjligt att man genom att begränsa samrådskretsen också haft som avsikt att också begränsa besvärskretsen. En sådan tolkning skulle, enligt RegR, innebära att de hyresgäster som berörs av en detaljplan som upprättats i ett enkelt planförfarande inte har rätt att överklaga planbeslutet. RegR anförde att detta var en tolkningsfråga som inte skulle tas upp i det aktuella fallet. Hyresgästerna var berörda av planen och de grundade sin talan på att

---

<sup>45</sup> RÅ 1999 not 102.

<sup>46</sup> RÅ 1994 Ref 66.

<sup>47</sup> Prop.1985/86:1 s. 616.

beslutet inte fattas i laga ordning eftersom enkelt planförfarande inte hade bort tillämpas. På grund av de omständigheterna som nämnts ovan såg RegR inga problem med att pröva frågan om återställande av försutten tid och RegR beslutade att återställa den försuttna tiden och återförvisade ärendet till länsstyrelsen som åter skulle pröva ärendet.<sup>48</sup>

I det ovanstående fick alltså hyresgästerna talerätt eftersom de klagade på att enkelt planförfarandet inte borde ha tillämpats. Syftet med ett enkelt planförfarande förlorade därmed sin verkan i detta fall och ärendet tog i stället extra lång tid.

## 2.6 Sammanfattning

Genom min beskrivning av detaljplaner och själva detaljplaneförfarandet har jag försökt få fram hur rätten att komma till tals sker under processen. Varje medborgare som berörs av en plan skall enligt bestämmelserna i PBL ha rätt att få komma till tals i detaljplaneförfarandet förutsatt att de materiella reglerna i PBL är uppfyllda. Genom de så kallade samråden vill man förbättra beslutsunderlaget så man i princip känner till alla åsikter när beslutet väl fattas. Det är det som kallas medborgarinflytande. Min redovisning av rättsfall har dock visat att rättighetsskyddet, det vill säga den rätt man har att överklaga en detaljplan är viktigt, trots att man har haft möjlighet att påverka under själva processen. Det är inte alltid det är rätt personer som hörs eller rätt förfarande som tillämpas och därför är rätten att överklaga en detaljplan ändå så pass viktig, trots medborgarinflytandet under själva förfarandet.

---

<sup>48</sup> RÅ 1994 Ref 66.



# 3 Bygglov

## 3.1 Inledning

Bygglovsförfarandet har ett mindre komplicerat förfarande och går snabbare. Även här är det dock viktigt med inflytande och möjligheter att överklaga.

De tillstånd som kan lämnas enligt PBL är bygglov, rivningslov och marklov. Tillståndsplikten är inte generellt bestämd i PBL utan den kan varieras genom kommunala beslut. Att kommunerna har större frihet när det gäller att meddela tillstånd var en nyhet när PBL kom till på 80 - talet och det kan ses som ett strävande mot ökad grad av decentralisering av beslutsfattandet.

## 3.2 Handläggningen av bygglov

Systemet i 8 kap PBL är uppbyggt så att kommunerna genom detaljplan och områdesbestämmelser både kan utöka och minska tillståndspliktens normala omfattning. Kommunerna skall alltså kunna anpassa kraven på bygglov mot bakgrund av förhållandena inom olika områden till exempel när det gäller omgivningens karaktär, inverkan för grannar, konflikter om markanvändningen och känslighet från naturvårdssynpunkt. I tillståndsprövningen ingår flera olika moment. Dels prövas lokaliseringen i stort bedömd från plansynpunkt, dels avgörs detaljplaceringen inom tomten samt utformningen och liknande frågor av intresse. Ibland kan prövningen även tidsmässigt delas upp i flera led. Ett sätt att åstadkomma detta är att lokaliseringsfrågan prövas särskilt genom ett förhandsbesked.<sup>49</sup>

PBL 8 kap 1-7 §§ regleras vilka åtgärder som kräver bygglov. I de två första paragraferna finns de generella bestämmelserna om bygglovspliktens omfattning det vill säga bestämmelser som gäller för såväl detaljplanelagt område som utanför detaljplanen (såvida kommunen inte beslutat annat).

Enligt 8 kap 19 § är det byggnadsnämnden (BN) som prövar ansökningar om bygglov. Ansökningar om lov skall göras hos nämnden. Huvudregeln är att ansökningarna skall vara skriftliga. Om det är fråga om enklare åtgärder kan ansökningar om lov också göras muntligt. Det har inte gått att i lag precisera när det kan vara tillräckligt med en muntlig ansökan utan det är upp till byggnadsnämnden att avgöra. Om en ansökan gjorts muntligt och byggnadsnämnden anser att ansökan inte kan avgöras utan handlingar bör sökanden hänvisas till att komplettera ansökan. Det innebär alltså att den enskilde inte har någon ovillkorlig rätt att göra sin ansökan muntligt. Det

---

<sup>49</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar 1987, s.405.

ligger i byggnadsnämndens intresse och skyldighet att uppnå förenklingar och därför borde man, enligt uttalande av departementschefen i förarbetena, kunna utgå från att nämnden så långt det är möjligt tillämpar förfarandet med muntliga ansökningar. Handläggningen av muntliga ansökningar kan lämpligen anordnas så, att den tjänsteman som tar emot ansökan antecknar på en särskild blankett vilken åtgärd ansökningen avser, var åtgärden skall utföras och annat som är av betydelse för handläggningen av ärendet. Man bör också anteckna datum för ansökan. Det är viktigt att den sökande får bekräftat att ansökningen finns registrerad hos nämnden. En sådan underrättelse kan till exempel vara en kopia av den tjänsteanteckning som skrevs av handläggaren i ärendet.<sup>50</sup>

Det är inte byggnadsnämnden som skall pröva om sökanden har äganderätt eller annan förfoganderätt till den mark som avses med ansökningen. Förfarandet i nämnden är inte avsett för en civilrättslig prövning. Nämnden har en rätt – men inte en skyldighet – att avvisa sådana ansökningar som med hänsyn till äganderättsförhållandena uppenbarligen saknar mening och att vid behov avkräva en sökande uppgifter om dessa förhållanden.<sup>51</sup>

När en ansökan görs, skall enligt 8 kap 20 § de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för prövningen lämnas in till byggnadsnämnden. Bestämmelserna i paragrafen är allmänt hållna och det innebär att byggnadsnämnden är beroende på åtgärdens art och kan bestämma om vissa handlingar kan undvaras. Är ansökningshandlingarna ofullständiga får byggnadsnämnden enligt 8 kap 20 § 2st förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas. Även efter ett föreläggande att avhjälpa bristerna kan ansökan vara så ofullständig att den överhuvudtaget inte går att pröva i sak. Därför finns andra stycket, det vill säga möjligheten att helt avvisa ärendet. Dock är ju byggnadsnämnden enligt 4 § FL skyldig att vägleda och hjälpa sökanden om ansökningshandlingarna är ofullständiga.<sup>52</sup>

Man skiljer på bygglov inom och utom detaljplanelagt område. Enligt 8 kap 11 § skall bygglov inom detaljplan beviljas såvida det inte strider mot planen. Den fastighet eller byggnad på vilken åtgärden skall utföras måste också stämma överens med detaljplanen och den fastighetsplan som gäller för området. Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplan eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen. Att medge bygglov för mindre avvikelser är ett sätt att effektivisera bygglovsförfarandet. Vad som är mindre avvikelser har diskuterats i flera rättsfall. I ett rättsfall från 1993 beslutade RegR att en person som uppfört ett garage- och förrådsbyggnad i strid med detaljplanen på så kallad punkt prickad mark (mark där man inte får bygga) inte ansetts

---

<sup>50</sup> Prop 1985/86:1 s. 727.

<sup>51</sup> L. Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.489.

<sup>52</sup> T. Hellners, Nya förvaltningslagen med kommentar, 1999, s.52 ff.

vara en mindre avvikelse.<sup>53</sup> I det aktuella fallet hade en person fått ett bygglov beviljat av BN för att bygga ett garage- och förrådsbyggnad trots att det stred mot detaljplanen och till största del låg på så kallad punktprickad mark. BN motiverade beviljandet med att det kunde ses som en mindre avvikelse. Grannen överklagade beslutet och både länsstyrelsen och kammarrätten hade samma åsikt som BN det vill säga att det rörde sig om en mindre avvikelse. RegR hade en annan uppfattning. RegR anförde att punktprickat område innebär ett byggförbud. Byggnation kan visserligen beviljas om det innebär en mindre avvikelse från planen. Ett medgivande i det här fallet skulle kunna medföra att man skulle kunna behöva godkänna liknade åtgärder på andra fastigheter i området. Mot den bakgrunden menade RegR att byggnationen inte kunde räknas som en mindre avvikelse och upphävde BN beslut om bygglov. Rättsfallet visar hur ett försök att effektivisera också kan få motsatt effekt det vill säga en långdragen process där det i slutändan visar sig att åtgärden inte var en mindre avvikelse och att bygglov därför inte heller borde ha medgetts.<sup>54</sup>

För att få ett bygglov beviljat utanför detaljplan måste enligt 8 kap 12 § åtgärden uppfylla kraven i 2 kap (det vill säga de allmänna intressena), inte föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap 1 §, inte strida mot områdesbestämmelser och kunna antas uppfylla kraven i 3 kap (om krav på byggnader).

Ett sätt att effektivisera bygglovsprocessen är att man kan ansöka om förhandsbesked. Den som har för avsikt att söka bygglov har möjlighet att söka om förhandsbesked hos BN huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Beskedet är enligt 8 kap 34 § bindande vid prövningen av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet.<sup>55</sup>

Görs inte ansökan om bygglov inom två år upphör tillståndet att gälla. Syftet med förhandsbesked är att den som planerar att utföra ett byggnadsprojekt, där möjligheterna att få lov är svårbedömda, skall kunna undvika onödig projektering genom att få tillåtligheten i stort prövad i ett första skede. Prövningen gäller alltså i första hand om projektet överhuvudtaget kan tillåtas på den tilltänkta platsen. Förhandsbeskedet är ett särskilt från ärende alltså fristående från bygglovsprövningen. Sökande får ett besked, som kan vara antingen positivt eller negativt för honom eller henne och därmed är ärendet avslutat. Blir det förhandsbeskedet positivt, är det upp till sökanden om han vill använda förhandsbeskedet att lämna in en ansökan om bygglov inom två år. Något bygglovsärende finns alltså inte hos BN förrän ansökningen om lov har kommit men att det handlar om två skilda ärenden hindrar inte att sökande kan hänvisa till tidigare ingivna handlingar.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> RÅ 1993 Ref 80.

<sup>54</sup> RÅ 1993 Ref 80.

<sup>55</sup> H. Strömberg, Speciellt förvaltningsrätt, 1999.s. 84.

<sup>56</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar 1987, s.406.

### 3.3 Kommunisering

Bestämmelserna som rör bygglov ger mer begränsade möjligheter till insyn och inflytande. Typiskt sett sker ingen kontakt med berörda innan kommunerna fattar beslut bygglov inom område med detaljplan. Det är först om det är fråga om avvikelse från detaljplan eller åtgärd utanför detaljplanelagt område och området inte heller omfattas av områdesbestämmelser som underrättelse ska ske, genom så kallad kommunisering. Innan lov lämnas skall BN enligt 8 kap 22 § genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap 25 § tillfälle att yttra sig. Det förutsätts att åtgärden innebär en avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelser eller skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser. Ärende om lov får inte avgöras utan att sökande underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom eller henne själv och tillfälle beretts honom eller henne att yttra sig över det. BN får dock avgöra ett ärende utan att det skett om det är uppenbart onödigt att sökande yttrar sig.<sup>57</sup>

Förvaltningslagen reglerar generellt frågor om kommunisering. I 16 och 17 §§ FL regleras parters rätt att få ta del av uppgifter och att få tillfälle att framföra sina synpunkter innan beslut fattas. I 21 § FL finns bestämmelser om parters rätt att få underrättelse om det beslut som fattats och som berör honom eller henne. Dessa bestämmelser gäller inte om det finns särskilda avvikande bestämmelser och det gör det i PBL, som nämnts ovan, 8 kap 22§.

Genom uppräknningen i 8 kap 22 § 1 st anges vilka som förutom kända sakägare skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökningar och lov. Underrättelseskyldigheten är begränsad till *kända* personer eller organisationer. Skälet till detta är att det skulle vara alltför svårt för BN att ta reda på varje rättighetsinnehavare som berörs av ett visst ärende. Som känd bör normalt räknas den vars rättighet är inskriven i fastighetsboken.

I ett rättsfall från 1996 ansåg RegR att ett regeringsbeslut om förhandsbesked hade tillkommit i strid med kommunikationsskyldigheten.<sup>58</sup> BN hade avslagit en ansökan om förhandsbesked, varefter både länsstyrelsen och regeringen avslag sökandens överklagande. Till grund för dess båda beslut låg en storskifteskarta från 1846 och en promemoria upprättad vid länsstyrelsens kulturmiljöenhet. Sökande hade inte fått del av

---

<sup>57</sup> L.Didón mfl, Plan- och bygglagen en kommentar, 1987, s.493-494.

<sup>58</sup> RÅ 1996 Ref 28.

dess handlingar vare sig från länsstyrelsen eller från regeringen och detta medförde att RegR efter rättsprövning upphävde regeringens beslut.<sup>59</sup>

Det kan ibland förhålla sig så att den krets som senare har rätt att överklaga ett beslut om lov är större än den krets som BN är skyldig att underrätta enligt 8 kap 22 § PBL. Ett regeringsavgörande från 1999 visar på denna fråga.<sup>60</sup> Klagande var i det fallet inte rågranne (rågranne brukar de benämnas som äger en fastighet som direkt angränsar till den aktuella fastigheten) till den fastighetsägare som hade beviljats bygglov. Klagande ansågs dock av andra skäl berörd av bygglovsbeslutet och på så sätt klagoberättigad. Hon yrkade att beslutet skulle undanröjas bland annat på den grunden att hon inte hade underrättats enligt 8 kap 22 §. Regeringen konstaterade i sin motivering att klagandes fastighet inte gränsade till den fastighet som bygglovet avsåg. Att hon inte underrättats fann regeringen därför inte utgöra skäl att upphäva bygglovsbeslutet.<sup>61</sup> Med avgörandet har man i tidigare lagkommentarer tolkat regeringens beslut som så att de att den som inte är rågranne inte behöver underrättas. Detta synsätt av regeringens beslut har kritiserats av Carl Otto Lindberg i förvaltningsrättslig tidskrift från 2003.<sup>62</sup> Lindberg har i stället framfört att regeringen kanske menade att, eftersom klagande inte var rågranne och därför inte nära berörd, var nämndens underlåtenhet att inte underrätta henne inte ett fel som var av så allvarlig art att det borde leda till ett upphävande av beslutet. Hur man än tolkar regeringens beslut så måste det, enligt lagkommentaren, vara bra att i tveksamma fall göra en generös avgränsning av kretsen berörda.<sup>63</sup>

Det är ingenting som hindrar att sökande hämtar in yttrande från grannar och andra berörda redan innan ansökan görs och bifogar yttrandena till ansökningen. Det kan bidra till att ärendet får en kortare handläggningstid. Det är dock BN som skall svara för att alla berörda har hörts och att den sökta åtgärden har blivit beskriven för dem på ett riktigt sätt.<sup>64</sup>

Förfarandet att BN låter sökande inhämta yttrande från grannar och andra som berörs av åtgärden leder inte sällan, enligt Lindbergs yttrande i förvaltningsrättslig tidskrift, till komplikationer av olika slag. Lindberg menar att den något motsägelsefulla inställningen till frågan om vem som skall svara för kommunikeringen har medfört att det på många håll uppstått mindre lämpliga handläggningsrutiner. Lindberg menar att när det vid BN förhandsgranskning av en bygglovsansökan uppmärksammas att byggnadsåtgärden avviker från detaljplan uppmannas ofta sökande att komplettera sin ansökan med ”godkännande” av grannar och andra som berörs av åtgärden. Det är, enligt Lindberg, sällan frågan om ett frivilligt åtagande. Det här tillvägagångssättet påstår han fungerar i situationer då

---

<sup>59</sup> RÅ 1996 Ref 28.

<sup>60</sup> M 1999/435/Na.

<sup>61</sup> M 1999/435/Na.

<sup>62</sup> Lindberg, Carl – Otto, Mindre avvikelser från detaljplan – ett nödvändigt men komplicerat undantag i plan- och bygglagen, FT 2003.

<sup>63</sup> Lars Uno Didón mfl, Plan – och bygglagen, Supplement 2005, 8:121.

<sup>64</sup> Prop 1985/86:1 s. 732.

endast ett fåtal berörs av byggnadsåtgärden och samtliga tveklöst accepterar åtgärden. Ofta leder dock förfarandet, enligt Lindberg, till komplikationer eftersom det är en svår uppgift för sökande att avgränsa den krets som skall underrättas.<sup>65</sup>

JO har godtagit att sökande tar hand om kommunikeringen men har också påpekat att det yttersta ansvaret för kommunikationsskyldigheten alltid ligger på BN. BN kan inte heller förlita sig på de uppgifter om sakägarförhållande som sökande har lämnat.<sup>66</sup>

Vid prövning av bygglov för till exempel en kompletteringsåtgärd närmare tomtgränsen än 4,5 m inom ett område utan detaljplan finns inget direkt krav på att grannen skall höras. I prövningen skall beaktas om åtgärden kan medföra olägenheter för omgivningen. Ett lämpligt sätt att ta reda på om åtgärden medför olägenheter för omgivningen kan ju vara att hämta in yttrande av grannar. JO har riktat starkt kritik mot en stadsarkitekt och en BN för att ha låtit bli att höra grannfastighet (det var en carport som skulle uppföras närmare än 4,5 m).<sup>67</sup>

Underlåtenhet att höra sakägare med flera enligt bestämmelserna i 8 kap 22§ ofta betraktas som ett så allvarligt formellt fel att det vid överklagande föranleder att det överklagade beslutet undanröjs. Grannarnas meningsyttrande anses alltså vara ett så viktigt beslutsunderlag att det måste finnas redan i första instans, det vill säga hos BN. Det här visar ett avgörande från regeringen på. I det aktuella ärendet hade ett bygglov meddelats för tillfällig campingplats med mera. En bostadsrättsförening som var närmaste granne med campingplatsen hade inte underrättats om ansökningen om lov. Det ansågs inte tillräckligt att en företrädare för föreningen på eget initiativ hört av sig till länsstyrelsen i samband med ett ärende enligt naturvårdslagen (numera 2 och 3 kap MB) för samma projekt och att denne företrädares skrivelse vidarebefordrats till BN, där den varit tillgänglig vid bygglovsbeslutet.<sup>68</sup>

Likaså har regeringen upphävt ett beslut av BN på den grunden att nämnden tagit upp och avgjort ett ärende, innan den tid gått ut, som sakägarna fått för att komma in med yttrande.<sup>69</sup>

Sökanden och den som har beretts tillfälle att yttra sig enligt 8 kap 22 § och som inte fått sina synpunkter tillgodosedda skall, enligt 8 kap 27, omedelbart underrättas av BN om innehållet i beslutet om bygglov. Är det uppenbart att beslutet går honom eller henne emot, skall han eller hon även underrättas om vad han eller hon ska tänka på vid överklagande av beslutet.

---

<sup>65</sup> Lindberg, Carl – Otto, Mindre avvikelser från detaljplan – ett nödvändigt men komplicerat undantag i plan- och bygglagen, FT 2003.

<sup>66</sup> JO 1989/90:1 s.338 och JO 1995/96: 1 s. 409.

<sup>67</sup> JO 1990/91: s. 324.

<sup>68</sup> M 1994/2146/9.

<sup>69</sup> M 1999/3366/ Hs/ P.

Underrättelsen får ske genom delgivning. Besvärstiden räknas, enligt 13 kap 3 § från den dag då klagandet fick del av beslutet.

### 3.4 Rätten att överklaga

I PBL har inte angetts vilka som har rätt att överklaga beslut enligt lagen. Av förarbetena till PBL framgår att en sådan bestämmelse föreslogs i lagsrådsremissen men fick utgå i enlighet med Lagrådets förslag. Att bestämmelsen inte behövdes berodde enligt Lagrådet på att det av allmänna grundsatser, som hade utbildats i praxis, följde vem som fick överklaga beslut. I fråga om byggnadsnämndens beslut om bygglov är därför bestämmelserna i 22 § FL tillämpliga. Enligt 22 § FL får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot.<sup>70</sup>

Är man inte berörd har man alltså inte heller rätt att överklaga ett beslut. Detta visar ett rättsfall från 1989.<sup>71</sup> I det fallet hade ett bygglov beviljats för ett garage på en fastighet på Skeppsbyggen 14. Garaget skulle ha en total bruttoarea om 29.2 kvm och vara 4.5 m högt vilket inte stred mot detaljplanen. Folke S som bodde på Skeppsbyggen 20 överklagade beslutet och anförde att byggnationen var alldeles för stor, två våningar, och att den inte passade in i den känsliga miljön. Folke S menade att kraven i 3 kap 1 § PBL inte hade iakttagits. Länsstyrelsen yttrade att enligt 22 § FL får beslut överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot. Länsstyrelsen menade att Folke S fastighet låg på sådant avstånd och på sådant sätt i förhållande till Skeppsbyggen 14 att garaget och staketet inte blev synliga från Folke S fastighet. Vid ett sådant förhållande menade länsstyrelsen att beslutet inte kunde anses angå Folke S.

I besvär hos RegR anförde Folke S att hans intresse i målet var att värna om och bevara det gamla Råå med dess unika kulturområde. Enligt hans mening förändrades rums- och gatubilden totalt med placeringen av och storleken på garaget. Han gjorde även gällande att han som boende i området hade ställning som sakägare och enligt PBL hade rätt att överklaga.

RegR yttrade att i PBL har man inte angett vilka som har rätt att överklaga beslut enligt lagen utan det är bestämmelserna i 22 § FL som skall gälla. Av handlingarna i målet framgick att det garage som bygglovet avsåg låg på sådant avstånd från och på sådant sätt i förhållande till Folke S:s fastighet att det inte kunde ses från denna. RegR fann därför, liksom underinstanserna, att Folke S inte var berörd.<sup>72</sup>

När det gäller beslut om bygglov anses enligt fast praxis sådana beslut angå, förutom sökanden, ägare till de fastigheter som gränsar direkt till den fastighet bygglovet gäller och därutöver ägare till fastigheter i nära

---

<sup>70</sup> Prop 1985/86:1 s. 822.

<sup>71</sup> RÅ 1989 Ref 104.

<sup>72</sup> RÅ 1989 Ref 104.

grannskap som är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den byggnad, som avses med bygglovet, naturförhållande på platsen. Att de personer som ägare till fastigheter som direkt gränsar till fastigheten där bygglovet gäller anses som berörda trots att klagandes bostad ligger långt ifrån den byggnad för vilken bygglov beviljats har slagits fast i ett rättsfall från 1992.<sup>73</sup> I det fallet beviljades ett bygglov för ett vindkraftverk på Stora alvaret på Öland. En granne överklagade bygglovet men länsstyrelsen avtog överklagandet med motiveringen att grannen hade sitt bostadshus alldeles för långt ifrån själva vindkraftverket och därför inte kunde anses berörd (ca 550 m). Först i RegR ändrades beslutet och RegR slog fast att vindkraftverk alltid påverkar landskapsbilden och därför borde grannens överklagande ha prövats av länsstyrelsen.<sup>74</sup>

Ett liknande avgörande kom 2005.<sup>75</sup> I det fallet gällde det också ett beviljat bygglov för en telemast. Beslutet överklagades men avslogs eftersom avståndet mellan klagandes fastighet/bostad och masten bedömdes som för långt. Ärendet avgjordes till slut i RegR. RegR hade att pröva huruvida länsstyrelsen felaktigt avvisat överklagandet. RegR anförde att huruvida en byggnad eller annan anläggning som bygglovet omfattar (i det här fallet en telemast) kan medföra fara eller olägenhet beaktas inom ramen för en materiell prövning. I frågan om den materiella prövningen kan avståndet mellan grannens bostad och masten vara av betydelse. Men enligt tidigare praxis (se tidigare rättsfall, RÅ 1992 Ref 81) så hade sökande rätt att överklaga beslutet eftersom fastigheten direkt gränsade till fastigheten där masten skulle uppföras.<sup>76</sup>

Genom de båda ovanstående rättsfallen har det alltså slagits fast att de som äger fastigheter som direkt gränsar till den fastighet där bygglovet söks alltid skall ses som berörda.

Bedömningen vem som i övrigt skall ses som berörd finns det inga klara bestämmelser utan det följer bara 22 § FL och praxis. Som ett undantag kan man också ha en rätt att ta över någons klagorätt. Detta har avgjorts i ett rättsfall från 1995.<sup>77</sup> BN beviljade här Karin W bygglov för ett garage med 65 kvm byggnadsyta. Bertil N som var ägare till grannfastigheten överklagade nämndens beslut hos länsstyrelsen och yrkade att bygglovet för garaget skulle upphävas. Länsstyrelsen lämnade överklagandet utan bifall och likaså Kammarrätten.

Bertil N fullföljde sin talan hos RegR och prövningstillstånd meddelades. Sedan prövningstillstånd meddelats framkom det att Bertil N sålt sin fastighet till sin son Göran N och att även fastigheten där bygglovet meddelats hade överlåtits till nya ägare Thomas J och Irene B. Frågan

---

<sup>73</sup> RÅ 1992 Ref. 81.

<sup>74</sup> RÅ 1992 Ref. 81.

<sup>75</sup> RÅ 2005 Ref. 36.

<sup>76</sup> RÅ 2005 Ref. 36.

<sup>77</sup> RÅ 1995 Ref. 50.



uppkom då om Bertil N haft behörighet att överklaga länsstyrelsens beslut och kammarrättens dom. I anledning av detta bad man Bertil N att komma in med yttrande. I anslutning till yttrandet anförde Göran N ”som ägare till fastigheten Björnhovda 2:103 får jag helt instämma med min far och låta anförda besvär och överklagande av länsstyrelsens beslut och kammarrättens dom utgöras som mina.”

RegR yttrade att det faller sig naturligt att en ny ägare av en fastighet i princip träder i den tidigare ägarens rättställning vad gäller bygglov. Beslut om bygglov som vunnit laga kraft i förhållande till den tidigare ägaren kommer således att ha samma rättsverkan mot den nye ägaren. I linje härmed borde det, enligt RegR, vara så att den nye ägaren då också bör tillåtas att överta den tidigare ägarens talerätt. Göran N ägde alltså, rätt att som ny ägare av fastigheten överta Bertil N:s talan i målet.<sup>78</sup>

I ett avgörande från 1992 har RegR däremot slagit fast att den som blivit hyresgäst först efter det att beslut om bygglov meddelats har inte ansetts äga rätt att överklaga ett beslut.<sup>79</sup>

För att få klaga på ett bygglov skall man alltså enligt 22 § FL vara berörd. Vem som kan anses berörd har utvecklats i praxis men som ovanstående rättsfall visar så drar bedömningarna lite isär och det är inte alltid helt klart vem som egentligen har klagorätt.

### 3.5 Sammanfattning

Med borgarinflytandet och rätten till insyn under själva bygglovsförfarandet tas alltså tillvara genom så kallad kommunikering med berörda parter. Rätten att överklaga är oberoende av att man har kommunicerats i ärendet. Tanken med lagstiftningen är att om man kommunicerar de som berörs av bygglovet kommer man också att undvika många överklaganden. Ett effektivt bygglovsförfarande borde därför förutsätta att rätt personer hörs i ärendet för att på så sätt undgå att oförutsedda personer väljer att överklaga bygglovet.

---

<sup>78</sup> RÅ 1995 Ref. 50.

<sup>79</sup> RÅ 1992 Ref 43.

# 4 Rätten att komma till tals

## 4.1 Skillnader mellan detaljplaneförfarandet och bygglovsförfarandet

Av min redogörelse i kapitel 2 och 3 framgår det att rätten att komma till tals under detaljplaneförfarandet och bygglovsförfarandet skiljer sig åt. Likaså skiljer sig även rätten. Jag vill nu ytterligare peka på dess skillnader.

I detaljplaneförfarandet finns fler moment under handläggningen och obligatoriska samråd. Samrådet syftar till att få ett så riktigt beslut som möjligt redan i ett tidigt skede. Genom aktiva medborgare kan beslutsunderlaget förbättras och genom tidigt synliggörande av målsättningar och förutsättningar kan man skapa förståelse för tänkta åtgärder och därmed kan benägenheten att överklaga minska. Ett generellt resultat i studier visar att planer som forceras och inte ger så stort utrymme för insyn oftare överklagas.<sup>80</sup>

I bygglovsprocessen finns det dock mer begränsad rätt till insyn och möjligheter att komma till tals. Kommunikeringen är å andra sidan inte kopplad till själva överklagandena i bygglovsprocessen, det vill säga oavsett om man har hörts angående ett bygglov har man rätt att överklaga såvida bestämmelserna i 22 § FL är uppfyllda.

I detaljplaneförfarandet är insynen däremot kopplad till överklagandet på så sätt att en förutsättning för att man skall få överklaga är att man har tagit del av beslutet under förfarandet och lämnat in synpunkter.

Även angående instansordningen finns det tydliga skillnader mellan detaljplaneförfarandet och bygglovsprocessen, framför allt sedan ändringen av instansordningen 2003. Idag överprövas detaljplaner av regeringen medan bygglov prövas av allmän förvaltningsdomstol. Förändringen att bygglov utanför detaljplanelagt område inte längre skall prövas av regeringen betyder att man anser att det i de här fallen inte finns ett lika stort intresse av en politisk styrning.<sup>81</sup>

## 4.2 Rättsutvecklingen

Rätten att komma till tals är en viktig del i plan- och byggprocessen. När PBL kom för snart 20 år sedan fick medborgarinflytandet en starkt ställning och kraven på processen fram till beslut stärktes.

---

<sup>80</sup> Riksdagens revisorers rapport RR8 2001/02.

<sup>81</sup> Se prop 2002/03.

Sedan PBL:s tillkomst har det skett förändringar av lagen men inte förrän nu på 2000-talet har det skett en större översyn av lagen. Den 27 juni 2002 tillsatte regeringen en parlamentarisk sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagsstiftningen och lämna förslag på de lagändringar som behövs. Förslaget lades fram i september 2005 och har fått namnet Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77). Förslaget är ute på en bred remiss och en proposition väntas inte kunna läggas fram förrän tidigast hösten 2006.<sup>82</sup>

Ett av kommitténs övergripande mål har varit att effektivisera beslutsprocessen samtidigt som rättsäkerheten och medborgarinflytandet säkerställs och utvecklas. Uppdraget har handlat om att förenkla systemet utan att åsidosätta angelägna enskilda intressen och samhällsintressen. Uppdragsgivaren har tydligt pekat på att en strävan efter att effektivitet inte får gå utöver möjligheterna till insyn och inflytande.<sup>83</sup>

Kritiken mot det gällande systemet har två utgångspunkter som kan vara svåra att förena; å ena sidan att tillgodose att rätten till inflytande garanteras och å andra sidan att systemet är krångligt. En enskild faktor är, enligt utredningen, inte avgörande för effektiviteten utan det är ett samspel mellan olika faktorer. Medborgarinflytandet behöver inte vara ett hinder mot effektiviteten. Snarare kan, enligt utredarna, inflytande vid rätt tillfälle förbättra beslutsunderlaget och därmed också effektiviteten. En ökad frihet när det gäller former för samråd, bättre kopplingar mellan olika instrument enligt PBL och tydligare bestämmelser när det gäller användningsområdena för de olika instrumenten kan, enligt utredarna, förbättra effektiviteten.<sup>84</sup>

Kommunerna ska, enligt utredningen, även fortsättningsvis ansvara för avvägningarna mellan allmänna och enskilda intressen, processen fram till beslut och att säkra att beslutsunderlaget är tillräckligt. Det som, enligt utredarna, behöver utvecklas men som inte kräver några lagändringar är utvecklingen av dialogen med medborgarna. I detta sammanhang kan exempelvis IT-tekniken komma till nytta. Reglerna som rör rätten för enskilda att komma till tals inför beslut om kommunala planer behöver, enligt utredarna, inte ändras. Däremot föreslås att bestämmelserna rörande rätten att komma till tals inför beslut om bygglov skärps och att berörda ska underrättas i större utsträckning.<sup>85</sup>

I kommitténs direktiv anges att nuvarande regler om vilka som ska betraktas som parter i olika slag av ärenden enligt PBL och som därmed ska höras före olika beslut och ska kunna överklagas, delvis är oklara. Utredningen har därför föreslagit ett par förslag för att förbättra kommunikeringen och för att bygglov ska vinna laga kraft.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Dir 2002:97.

<sup>83</sup> Dir 2002:97.

<sup>84</sup> SOU 2005:77 s.815.

<sup>85</sup> SOU 2005:77 s.826.

<sup>86</sup> SOU 2005:77 s. 827.

I 16 och 17 §§ FL regleras parter rätt att få ta del av uppgifter och få tillfälle att framföra synpunkter innan beslut fattas. I 21 § FL finns bestämmelser om parts rätt att få underrättelse om det beslut som fattats och som berör honom. Dessa bestämmelser gäller inte om det finns särskilda avvikande bestämmelser och det finns det i detta fall, som nämnts tidigare i 8 kap PBL.<sup>87</sup>

Bestämmelserna i 8 kap 22 § innebär i vissa avseenden en inskränkning i förhållande till vad som gäller enligt FL. Enligt 8 kap 22 § 1 stycket skall underrättelse endast ske om åtgärden

1. innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller
2. skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser. I andra fall än de som räknas upp behöver BN således inte höra part även om det i det enskilda fallet är uppenbart att han berörs av den åtgärd som ärendet gäller.

Man har alltså valt att 8 kap 22 § skall gälla exklusivt och ersätta FL:s regler. Syftet är att förfarandet inte ska bli alltför tungrott och resurskrävande. En tanke är vidare, framför utredningen, att när det gäller åtgärder som stämmer överens med detaljplan eller områdes bestämmelser så har sakägare redan haft tillfälle att vid planens eller områdesbestämmelsernas tillkomst tillvarata sina intressen.<sup>88</sup>

Den nuvarande regleringen i 8 kap 22 § innebär i många fall att en som vid en normal bedömning är att betrakta som part i ett ärende inte hörs innan ett beslut som berör honom fattas. Eftersom han enligt 8 kap 27 § inte heller behöver underrättas om beslutet när han inte yttrat sig kommer han normalt inte att få kännedom om beslutet innan det börjar verkställas. Han kan emellertid fortfarande ha rätt att överklaga. Eftersom han inte delgivits börjar någon besvärstid inte att löpa och ett överklagande kan därför komma sent till nackdel för både enskilda parter och för prövande myndigheter. Problemet med nuvarande reglering i PBL ligger dock, enligt utredningen, redan i att låta vad som betecknas som en ”avvikelse” vara utgångspunkten för om en sakägare ska höras eller inte höras. Om planen är relativt detaljerad och dessutom aktuell kan denna utgångspunkt vara riktig. Däremot stämmer ofta inte utgångspunkten om det till exempel gäller en äldre, inaktuell plan. Den åtgärd, som exempelvis en fastighetsägare vill göra, kan då framstå som klart avvikande inom planområdet med hänsyn till hur detta under åren har utvecklats. Den behöver trots det inte innebära någon avvikelse från några planbestämmelser. Situationen kan vara likartad även i det fallet där planen är relativt ny men ändå reglerar frågor om

---

<sup>87</sup> se T Hellners, Nya förvaltningslagen med kommentar, 1999, s. 146 ff.

<sup>88</sup> Prop 1985/86 : 1, s.732.

utformning eller placering av bebyggelse på ett relativt öppet och flexibelt sätt och kanske till och med lämnar visst utrymme för olika möjligheter att använda visst markområde. Situationen kan då vara sådan att den aktuella åtgärden visserligen inte direkt strider mot vad som anges i planens bestämmelser och därmed inte anses utgöra en avvikelse från planen. Samtidigt behöver åtgärden aldrig närmare ha blivit prövad i plansammanhang.<sup>89</sup>

Mot bakgrund av vad som tidigare redovisats är det, enligt utredarna, svårt att se att det finns skäl att behålla den inskränkande särreglering som finns i 8 kap 22 §. Starka skäl talar alltså, enligt utredningen för att huvudprincipen i FL skall gälla också i berörda avseenden för lovärenden enligt 8 kap 22 §. Det innebär att FL:s regler automatiskt kommer allt gälla. 8 kap 22 § innehåller emellertid särregler också i vissa andra avseenden än vad som här berörts. Det gäller dels vilka som ska höras vid sidan av sakägare, dels formerna för underrättelse i vissa fall. Skäl att ändra bestämmelserna i dessa avseenden har inte framkommit. Kommittén föreslår därför i stället att 8 kap 22 § ändras på sådant sätt att den kommer att stämma överens med FL:s regler när det gäller hörande av sakägare och att alla parter ska få ta del av det som tillförts ärendet och möjlighet att yttra sig över det.<sup>90</sup>

Utredningen av PBL föreslår också att man skärper krav på underrättelse av bygglov för att besluten ska vinna laga kraft. Som nämnts tidigare reglerar 8 kap 27 § PBL bestämmelserna om när och hur underrättelse om lov beslut skall lämnas. Regleringen innebär vissa avvikelser i förhållandet till förvaltningslagens generella reglering. Enligt 21 § FL ska part underrättas om det inte är uppenbart obehövt. Enligt 8 kap 27 § ska sökanden alltid underrättas men annan part endast om han yttrat sig i ärendet och om det inte är uppenbart obehövt. Utredningen ifrågasätter om begränsningen till part som yttrat sig i ärendet är tillräckligt motiverad. Varje form av inskränkning av skyldigheten att underrätta personer som ändå tillhör den krets som har rätt att överklaga innebär ju bara, enligt utredningen, risker att det ändå kommer ett överklagande men vid ett senare tillfälle. Utredningen föreslår därför att denna inskränkning tas bort och att bestämmelsen utformas så att underrättelse normalt ska ske både till sökande och till annan part. Den möjlighet som ändå finns att låta bli en underrättelse om det är uppenbart obehövt bör vara tillräcklig.<sup>91</sup>

Fortfarande finns, enligt utredningen, emellertid det problemet kvar att den krets som har rätt att överklaga i många bygglovsärenden kan vara vidare än den krets som enligt bestämmelserna ska få underrättelse om beslutet. Detta sammanhänger med svårigheten att avgränsa vilka personer som kan anses vara så berörda av beslutet enligt PBL att de har rätt att överklaga. Praxis på det här området är väldigt omfattande och bland annat i ärenden om

---

<sup>89</sup> SOU 2005:77 s. 844-846.

<sup>90</sup> SOU 2005:77 s.844-846.

<sup>91</sup> SOU 2005:77 s.846-847.

vindkraftverk och radiomaster har den besvärberättigade kretsen visat sig bli relativt omfattande.<sup>92</sup>

Utredningen tycker inte det går att lösa problemet genom att precisera eller begränsa den krets som ska ha rätt att överklaga i lovärenden. Utredningen tycker istället att man i större utsträckning bör använda underrättelseförfaranden som täcker beslutet och dessutom säkerställer att en överklagandetid börjar löpa. Det kommer då i många fall att handla om kungörelsedelgivning. I dag anger i 8 kap 27 § andra stycket att underrättelse får ske genom delgivning. Något tvång att använda kungörelse finns alltså inte idag. Ytterligare en väg skulle kunna vara att överväga att också i lovärenden ha en ordning liknande den som gäller för detaljplaner och som innebär att formerna för tillkännagivandet av besluten regleras i en särskild ordning i lagen och att tiden för överklagande kopplas till ett sådant tillkännagivande. Genom ett sådant förfarande kan man, enligt utredningen, få rimliga garantier för att en överklagandetid börjar löpa relativt snart och för att beslutet därmed också vinner laga kraft inom en snar tid om ingen överklagar. Säkerheten för sökande i lovärenden skulle öka avsevärt. Nackdelarna är, som utredningen påpekar, att flertalet förfarande skulle bli onödigt omständiga och kostnader för kommunen större. Ytterligare en nackdel är att risken för rättsförluster för sakägare kan öka om de inte får underrättelser direkt till sig utan tvingas bevaka kommunala anslagstavlor och vissa tidningar.<sup>93</sup>

Utredningen menar att antal ärenden där det verkligen kommer upp problem är relativt begränsade och att det därför inte är motiverat att införa en likadan ordning för tillkännagivandet för lovärenden som finns för detaljplaneärenden. När det gäller planer berörs regelmässigt ett stort antal personer och inte på ett lika påtagligt sätt som den som är sakägare i ett lovärende. I lovärenden är det sannolikt i flertalet fall en mycket begränsad krets som berörs. Om man vill behålla ett så enkelt förfarande som möjligt talar, enligt utredningen, övervägande skäl för att ha kvar den ordning i lovärenden som utgår från att endast kända parter normalt underrättas.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> SOU 2005:77 s. 843-849.

<sup>93</sup> SOU 2005:77 s. 843-849.

<sup>94</sup> SOU 2005:77 s. 843-849.

## 5 Problemdiskussion

Ett utökat samråd minskar risken att berörda parter har anledning att överklaga. Den nya utredningen av PBL föreslår att man i större utsträckning skall använda sig av den nya IT tekniken. Det tycker jag är ett bra förslag men jag vill ändå poängtera att en förutsättning för att använda sig av modernare teknik är att man också gör det attraktivt att använda sig av den. Om man till exempel lägger ut information om detaljplaner på kommunernas hemsida måste det också vara attraktivt för medborgarna att gå in på kommunens hemsida så att de verkligen får ta del av informationen. Detta är så klart en generationsfråga.

Rätten att överklaga en detaljplan måste enligt min mening finnas kvar eftersom det innebär en rättssäkerhet. Visserligen finns det bra möjligheter att lämna synpunkter under själva förfarandet. Att man utöver det kan överklaga gör så klart att processen tar längre tid. Min redogörelse av rättsfall har visat att om fel personer hörs eller om handläggningen blir felaktig (som i fallet när man tillämpade enkelt planförfarande trots att man inte borde gjort det) är rätten att överklaga en rättssäkerhet.

Enkelt planförfarande är en bra möjlighet att effektivisera planprocessen. Det är dock viktigt att kommunerna har klara och tydliga regler för när det kan användas. En förutsättning för bättre effektivitet är ju att det verkligen går att genomföra planprocessen med ett enkelt planförfarande. Om inte förutsättningarna för enkelt planförfarande är uppfyllda riskerar man, som i ett av rättsfallen som jag redogjort för, att åter hamna på ruta ett och då blir planprocessen inte effektiv utan snarare ineffektiv.

Fortfarande anser jag att problemet att avgöra vem som är sakägare i bygglovsärenden kvarstår. Det största problemet angående rätten att komma till tals är, enligt min mening, den stora osäkerhet som råder när det gäller vem man skall höra inför ett beslut om bygglov. Å ena sidan kan man resonera som så, att eftersom rätten att komma till tals under bygglovsprocessen inte hänger samman med rätten att överklaga bör det inte vara av så stor vikt att rätt personer hörs. Så är fallet om man ser det ur sakägarnas synvinkel. Ser man det däremot ur sökandes synvinkel och ur ett större effektivitetsperspektiv är det trots allt av stor vikt att rätt personer hörs. Om inte rätt personer hörs vinner inte heller bygglovet laga kraft, det vill säga det skapar en stor osäkerhet för den som söker bygglov eftersom han eller hon inte kan lita på att andra personer överklagar bygglovet när de väl har börjat bygga. Av min redogörelse av rättsfall och regeringsavgörande har det också visat sig att om inte rätt personer hörs kan det betraktas som ett formfel som är så allvarligt att bygglovet upphävs. Om det inte finns klara regler för vem som skall höras blir det ju då ett problem att man kan få sitt bygglov upphävt på grund av den anledningen, det vill säga närmast en godtycklig bedömning.

Idag finns alltså problemet att ett bygglov inte vinner laga kraft och det utgör en stor osäkerhet för den som får ett bygglov beviljat. I den nya utredningen angående PBL presenteras, som jag nämnt tidigare, ett förslag att BN skall bli bättre på att delge sakägare inför beslut om bygglov för att beslutet på så sätt skall vinna laga kraft. Fortfarande vill man inte definiera exakt vem det är som skall höras. Jag förstår att varje fall är unikt och att det genom lagstiftning kan vara svårt att förutse alla tänkbara scenario, samtidigt så skapar det ju, som jag nämnt ovan en osäkerhet. Inledningsvis berättar jag om en kvinna som fått sitt bygglov upphävt för att rätt personer inte hörts. Det här är ett typexempel eller kanske snarare ett skräckexempel på hur oklara regler om vem som skall höras kan ställa till problem. I fallet hade en kvinna sökt bygglov efter föreskrivna regler och hade, efter att kommunen hört de personer som de ansåg var sakägare, fått bygglovet beviljat. När kvinnan väl kommit halvvägs i sitt husbygge klagade en person till länsstyrelsen och ville få bygglovet upphävt eftersom det skymde utsikten för den klagande och för att de menade att huset var för högt. Klagande uppgav att han inte blivit hörd angående bygglovet. Länsstyrelsen upphävde bygglovet och under tiden ärendet skulle prövas av allmän förvaltningsdomstol kunde kvinnan inte fortsätta att bygga. Utredningens förslag att delge besluten så att det på så vis vinner laga kraft anser jag är ett bra beslut och i rätt riktning. Samtidigt så kvarstår ju problemet att om inte rätt personer har hörts så blir de ju heller inte delgivna och har då fortfarande en möjlighet att överklaga under obestämd tid.

Man kan också ifrågasätta vad själva yttrandet om bygglovet verkligen har för betydelse. I ett aktuellt fall i Malmö hade en person sökt om bygglov för utbyggnad av en villa som grannarna hade godkänt. När huset väl var klart ansåg en av grannarna att huset var alldeles för högt och att det skymde deras uterum. I det aktuella fallet handlade det om att kommunen godkänt bygglovet som en mindre avvikelse från detaljplanen. Just frågan om mindre avvikelse är intressant. Enligt PBL behöver sakägare inte kommuniceras om det handlar om mindre avvikelse från detaljplan eftersom man då anser att sakägarna redan har haft en möjlighet att ta tillvara på sina rättigheter under upprättandet av planen. Jag anser att det är rätt att grannar med flera inte skall behöva kommuniceras när det rör sig om mindre avvikelser från planen. Detaljplaneförfarandet är så pass långdraget och det finns så pass goda möjligheter att komma till tals i planärenden att det skulle göra det ineffektivt om man tvingades kommunicera sakägare även vid mindre avvikelser. Jag tycker att man måste kunna förutsätta att planen har en viss kontinuitet och att man kan rätta sig efter den. Annars anser jag inte att det är nödvändigt med den särskilda och komplicerade reglering vi har idag av detaljplaner.

Däremot anser jag att man måste bli tydligare i vad som är en mindre avvikelse. I fallet som nämns ovan visade det sig att kommunen felaktigt godkänt utbyggnad av huset som en mindre avvikelse. Om det blir tydligare för både kommunen och den enskilde vad som är en mindre avvikelse kommer förmodligen inte så många sådana fall uppstå och därmed en ökad säkerhet både för sökande och för berörda grannar med flera.



Avgörandet av vem som är berörd grundar sig på rättspraxis. Min redogörelse av rättsfallen i uppsatsen visar att praxis stretar åt olika håll och inte alltid är lätt att tyda. Kanske skulle det kunna behövas någon form av sammanställning av rättsfall som den enskilde medborgaren lättare skulle kunna ta del av och på så sätt förstå vad lagstiftaren har menat och vilka möjligheter till bygglov etc som finns. Även kommunerna skulle säkert behöva tydligare vägledning i vad som bör respektive inte bör tillåtas och när sakägare skall höras eller inte skall höras.

Min avslutande synpunkt är därför att trots att det skett en bred översyn av PBL kvarstår problemet om vem som har rätt att komma till tals, framför allt i bygglovsärenden.

# Litteratur- och källförteckning

## Litteratur

Bohlin, Alf: *Kommunalrättens grunder*, Nordstedts juridik AB, Stockholm 2003.

Didón, Lars Uno / Magnusson, Lars / Millgård Olle / Molander, Stefan : *Plan- och bygglagen, Supplement 11 del 1*, Nordstedts Juridik, Göteborg 2005.

Didón, Lars Uno / Magnusson, Lars / Millgård Olle / Molander, Stefan : *Plan- och bygglagen, Supplement 11 del 2*, Nordstedts Juridik, Göteborg 2005.

Didón, Lars Uno / Magnusson, Lars / Millgård Olle / Molander, Stefan: *Plan- och bygglagen, en kommentar*, Nordstedts Förlag AB, Göteborg 1987.

Hellners, Tryggve / Malmqvist, Bo / *Nya förvaltningslagen med kommentar*, Nordstedts juridik AB, Stockholm 1999.

Strömberg, Håkan: *Allmän förvaltningsrätt*, Liber AB, Malmö 1999.

Strömberg, Håkan/ Lundell, Bengt: *Speciellt förvaltningsrätt*, Liber AB, Malmö, 2003.

## Offentliga tryck

BoU 1986/87:3      Bostadsutskottets betänkande om en ny plan- och bygglag mm

Dir 2002:97      Översyn av plan- och bygglagstiftningen

JO 1989/90:1      Justitieombudsmannens ämbetsberättelse

JO 1990/91:1      Justitieombudsmannens ämbetsberättelse

JO 1995/96:1      Justitieombudsmannens ämbetsberättelse

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

Prop. 2002/03:      Vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen

RR8 2001/02      Riksdagens revisorer rapport, förslag angående Plan och byggprocessens längd

- SOU 1974:21 Markanvändning och byggande . Principer för lagstiftning.
- SOU 1975:17 Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet.
- SOU 1979:65 Ny plan- och bygglag
- SOU 1982:9 Ny plan- och bygglag. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet.
- SOU 1994:134 Överprövning av beslut i plan- och byggärenden
- SOU 2004:40 Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation
- SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande

#### **Tidskrift**

- JT Förvaltningsrättslig tidskrift 2003, Linberg, Carl Otto: Mindre avvikelser i detaljplan – ett nödvändigt, men komplicerat undantag i plan- och bygglagen

# Rättsfallsförteckning

RÅ 1989	Ref 104
RÅ 1990	Not 351
RÅ 1991	Ref 80
RÅ 1992	Ref 81
RÅ 1991	Ref 93
RÅ 1992	Ref 43
RÅ 1992	Ref 88
RÅ 1993	Ref 80
RÅ 1994	Ref 66
RÅ 1995	Ref 50
RÅ 1995	Ref 78
RÅ 1996	Ref 28
RÅ 1999	Ref 73
RÅ 1999	Not 102
RÅ 2002	Ref 65
RÅ 2005	Ref 36

## Avgörande från regeringen

M 1994/2416/9	se även (ovan) PBL supplement del 2.
M 1995/631/9	se även (ovan) PBL supplement del 1.
M 1999/3366/Hs/P	se även (ovan) PBL supplement del 2.
M 1999/435/Na	se även (ovan) PBL supplement del 2.

