

# Är det skäligt?

- En studie kring skäl vid överklagade bygglov

Caroline Carlsson      Julia Lindesson  
Institutionen för ingenjörsvetenskap  
2016-06-08

## Sammanfattning

I den rådande bostadsbristen har en del av samhällsdebatten handlat om att effektivisera bygglovsprocessen och mer specifikt möjligheten att överklaga bygglov. Förslag som framkommit i förarbeten till plan- och bygglagen (PBL) är bland annat att begränsa vad som får överklagas och vem som har rätt att överklaga ett bygglovsbeslut samt att avgiftsbelägga överklaganden. Då förarbetena endast bygger på generell statistik saknas kunskap kring vad den klagande parten anför för skäl vid ett överklagande. Det saknas även redovisning kring vilka skäl som vinner störst framgång hos länsstyrelsen genom att ärenden återförvisas eller upphävs.

Syftet med studien är att skapa förståelse kring överklagade bygglov samt vilken funktion länsstyrelsen fyller som överklagandeinstans. Huvudmålet är att utreda skälen bakom överklagade bygglov samt undersöka vilka av de anförda skälen som har störst framgång för de klagande hos länsstyrelsen. För att uppfylla syftet har tre frågeställningar besvarats. Vilka skäl som anförs av klagande part? Med vilka skäl upphäver och återförvisar länsstyrelsen kommunernas beslut? I vilken grad överensstämmer skälen anförda av klagande med de skäl länsstyrelsen upphäver eller återförvisar ärenden?

En kvantitativ innehållsanalys har tillämpats tillsammans med juridisk metod för att kunna uttolka och klassificera skälen. För att sammanställa och analysera resultatet användes statistisk analys. Totalt har 274 överklagade beslutshandlingar granskats och resulterat i 197 handlingar som ansågs representativa för studien. Granskningen resulterade vidare i 77 kategorier med skäl anförda av klagande part.

De skäl som anförts flest gånger av klagande part var att åtgärden medförde betydande olägenhet, stred mot detaljplan eller påverkade omgivningen negativt med hänsyn till exempelvis stads- och landskapsbild samt kulturvärden på platsen. Vidare anfördes även frekvent att grannhörande ej hade skett eller att det funnits brister i bygglovshandlingarna. Skäl som inte berörde den sökta åtgärden, så kallade okynnesskäl, var också ett av de vanligaste skälen anförda av klagade part.

Det överlägset vanligaste skälet för upphävande var att åtgärden strider mot detaljplan och inte var att betrakta som en liten avvikelse. För återförvisade ärenden var de vanligaste skälen för länsstyrelsens beslut att grannhörande ej hade skett samt att byggnadsnämnden brustit i sin motivering. Totalt överensstämde anförda skäl av klagande och länsstyrelsens skäl för upphävande eller återförvisning i 47 % av fallen.

Sammantaget var de största framgångsfaktorerna skäl som berör planstridigheter eller brister i byggnadsnämndens hantering av bygglovsärenden. Som helhet ansågs länsstyrelsen fylla en viktig roll som tillsynsmyndighet och borde därmed inte uteslutas ur instanskedjan.

<b>Datum:</b>	2016-06-08
<b>Författare:</b>	Caroline Carlsson, Julia Lindesson
<b>Examinator:</b>	Ulf Ernstson, Högskolan Väst
<b>Handledare:</b>	Ulf Jensen, Högskolan Väst
<b>Huvudområde:</b>	Lantmäteri teknik
<b>Fördjupningsnivå:</b>	G2F
<b>Poäng:</b>	15 högskolepoäng
<b>Nyckelord:</b>	Bygglov, överklagande, länsstyrelsen, åberopade skäl
<b>Utgivare:</b>	Högskolan Väst, Institutionen för ingenjörsvetenskap, 461 86 Trollhättan Tel: 0520-22 30 00 Fax: 0520-22 32 99 Web: www.hv.se

## **Abstract**

In the current housing crisis, part of the social debate has been focused on streamlining the building permit process, and more specifically the ability to appeal a building permit. Proposals that emerged in the legislative history is to limit what and who has the right to appeal a building permit decision and the possibility to charge for the appeals. As the legislative history is only based on general statistics there is a lack of knowledge about what the complainant confided as reasons for the appeal. Nor is there any recognition on the grounds that wins the greatest success with the provincial government by matters referred back or canceled.

The purpose of the study is to create a better understanding about the contested building permits and the function the provincial government fills as the appeal court. The main objective is to investigate the reasons behind the contested building permits, and investigate which of the arguments that have the greatest success for the complainants. To fulfill the purpose three questions were answered. What are the reasons invoked by the appellant? With what the reasons cancels and remits the provincial government municipal decisions? To what degree do the reasons cited by the complainant correspond with the reasons the provincial government cancels or refers cases?

A quantitative content analysis was applied together with the legal method to interpret and classify the reasons. A statistical method has been used to compile and present the results. A total of 274 contested decision documents were reviewed and resulted in 197 documents considered as representative for the study. The review resulted in 77 categories of reasons cited by the complainants.

The most common reasons were: significant inconvenience, the measure is contrary to the local plan, city- and landscape, cultural heritage and good overall effect is adversely affected, the neighbor hearing has not occurred, that there have been shortcomings in the documents and frivolous reasons.

By far the most common reasons for the cancellation was that the measure is contrary to local plan and was not considered to be a little deviation. The most common reasons for the provincial government to remit cases were that the neighbor hearing had not occurred and that the building committee failed in its justification of the decision. Reasons cited by the complainant and the provincial governments reasons for the suspension or referral was consistent in 47% of the cases.

Overall, the biggest success factors to cited reasons involving measures who is contrary to local plan or defects in the building committees' handling of building permits. As a whole the provincial government are considered to play an important role as a regulator and should therefore not be excluded from the instance chain.

<b>Date:</b>	June 8, 2016
<b>Author:</b>	Caroline Carlsson, Julia Lindesson
<b>Examiner:</b>	Ulf Ernstson, University West
<b>Advisor:</b>	Ulf Jensen, University West
<b>Main field of study:</b>	Engineering, Land surveying
<b>Education level:</b>	G2F
<b>Credits:</b>	15 HE credits
<b>Keywords</b>	Building permit, appeal, cited cause
<b>Publisher:</b>	University West, Department of Engineering Science, S-461 86 Trollhättan, SWEDEN Phone: + 46 520 22 30 00 Fax: + 46 520 22 32 99 Web: <a href="http://www.hv.se">www.hv.se</a>

## **Förord**

Examensarbetet omfattar 15 högskolepoäng och avslutar tre lärarika år på lantmäteringenjörsprogrammet på Högskolan Väst. Studien har genomförts gemensamt av båda författarna och delar av metodavsnittet skrevs i samband med kursen vetenskaplig metod och teori (VMT 400).

Rapporten riktar sig till alla med intresse för bygglov och samhällsbyggnadsfrågor och skrivs med fördel ut i färg då vissa av diagrammen kan vara svårlästa i svartvitt.

Vi vill rikta ett särskilt tack till vår handledare professor Ulf Jensen, som bidragit med idén till examensarbetet, stöttning och värdefull vägledning. Vidare vill vi tacka länsstyrelsen i Västra Götaland som varit behjälpliga i att tillhandahålla vårt granskade material. Särskilt tack till Jonas Ledelius, Länsjurist på samhällsavdelningen, utan vars hjälp denna undersökning inte hade varit möjlig. Även ett stort tack till Leo Korkka på ärendeservice som varit mycket behjälplig att på ett snabbt sätt tillhandahålla granskningsmaterialet.

Vi vill också tacka vår examinator, Ulf Ernstson, som varit ett stort stöd i metodfrågor. Ytterligare ett tack riktas till Linn Gustavsson Christiernin som varit behjälplig i strukturella och språkliga frågor.

Trollhättan den 8 juni 2016

Caroline Carlsson och Julia Lindesson

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	i
Abstract .....	ii
Förord.....	iv
Innehållsförteckning.....	v
Figur- och tabellförteckning.....	vi
Förkortningsregister .....	vii
1 Inledning.....	1
1.1 Bakgrund .....	1
1.2 Problembeskrivning.....	3
1.3 Syfte och frågeställningar.....	3
1.4 Avgränsningar.....	3
2 Metod.....	4
2.1 Vetenskapligt angreppssätt .....	4
2.2 Metodteori.....	4
2.2.1 Juridisk metod.....	5
2.2.2 Kvantitativ innehållsanalys.....	6
2.2.3 Statistisk analys .....	6
2.3 Validitet och reliabilitet .....	7
2.4 Tillvägagångssätt.....	7
2.4.1 Insamling av material.....	7
2.4.2 Urval.....	8
2.4.3 Granskning och sammanställning.....	9
2.5 Metoddiskussion .....	9
3 Bygglov .....	11
3.1 Åtgärder som kräver bygglov .....	11
3.2 Ansökan och handläggning .....	11
3.3 Förutsättningar för bygglov.....	13
3.4 Allmänna och enskilda intressen.....	17
3.5 Krav på byggnadsverk.....	21
3.6 Överklagande av bygglov.....	25
3.6.1 Överklagandets form .....	25
3.6.2 Tidsfrister för överklaganden .....	27
3.6.3 Klagorätt.....	28
4 Resultat .....	30
4.1 Vilka skäl anförs av klagande?.....	30
4.1.1 2 kap. PBL.....	31
4.1.2 9 kap. PBL.....	33
4.1.3 8 kap. PBL.....	34
4.1.4 Övriga PBL .....	35
4.1.5 Annan lagstiftning.....	36
4.1.6 Övrigt.....	37
4.1.7 Analys kring anförda skäl av klagande .....	38
4.2 Med vilka skäl upphävs och återförvisas kommunernas beslut och hur stämmer de överens med anförda skäl?.....	39

4.2.1	Upphävda och återförvisade beslut .....	39
4.2.2	Överensstämmelse mellan skäl.....	41
4.2.3	Analys kring skälens framgång hos länsstyrelsen.....	43
5	Diskussion.....	46
6	Slutsatser.....	49
7	Framtida studier.....	50
	Källförteckning.....	51

## **Figur- och tabellförteckning**

Figur 1.	Sammanställning av skäl.....	30
Figur 2.	Sammanställning kring anförda skäl i 2 kap. PBL.....	31
Figur 3.	Sammanställning av skäl som klagande har anført som betydande olägenhet.....	32
Figur 4.	Sammanställning kring anförda skäl i 9 kap. PBL.....	33
Figur 5.	Skäl som anførts i fråga om att en åtgärd strider mot detaljplanen. ....	34
Figur 6.	Sammanställning av de skäl som anførts av klagande i 8 kap. PBL.....	34
Figur 7.	Sammanställning av skäl vilka klassificerats som övriga PBL.....	35
Figur 8.	Sammanställning av skäl vilka härrör till annan lagstiftning än PBL.....	36
Figur 9.	Sammanställning av anförda skäl vilka inte kan härledas till någon lagstiftning. ....	37
Figur 10.	Fördelning av länsstyrelsens ställningstaganden i bygglovsbesluten. ....	39
Figur 11.	Sammanställning av skäl där länsstyrelsen har upphävt bygglovsbeslut. ....	40
Figur 12.	Sammanställning av länsstyrelsens skäl vid återförvisade beslut.....	41
Figur 13.	Överensstämmelse mellan skälen vid upphävande. ....	42
Figur 14.	Överensstämmelse mellan skälen vid återförvisning. ....	42
Figur 15.	Flest återopade skäl av klagande. ....	43
Figur 16.	Övriga skäl för upphävande och återförvisande.....	45
Tabell 1.	Överensstämmelse mellan anförda skäl av klagande och länsstyrelsens skäl. ....	41

## **Bilagor**

- A. Diarienummer
- B. Granskningsmatris
- C. Kategorier med skäl

## **Förkortningsregister**

### **Författningar**

AvtL	Avtalslag (1915:218)
BS	Byggnadsstadga (1959:612)
BRB	Brottsbalk (1962:700)
FL	Förvaltningslag (1986:223)
KL	Kommunallag (1991:900)
MB	Miljöbalk (1998:808)
PBF	Plan- och byggförordning (2011:338)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Regeringsformen
ÄPBL	Äldre plan- och bygglag (1987:10)

### **Övrigt**

DP	Detaljplan
LST	Länsstyrelsen
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar



# 1 Inledning

För att råda bot på bostadsbristen har, under de senaste åren, aktuella frågor i samhällsdebatten handlat om fysisk planering, byggnadstakt och kommunernas ansvar kring bostadsförsörjning. Detta har även legat till grund för plan- och bygglagens (PBL) frekventa uppdateringar och förändringar de senaste åren. Lättnader i lagstiftningen vad gäller lovpliktiga åtgärder och en mer effektiv process vid plan- och bygglovsärenden har förmodats ge förutsättningar till ökad produktion av bostäder. Trots dessa förändringar kvarstår dock det faktum att kommunala beslut kan överklagas vilket därmed kan leda till att en byggnation eller ett projekt ändå försenas eller helt stannar av.<sup>1</sup>

## 1.1 Bakgrund

I Statens offentliga utredning (SOU) 2014:14 – *Rättsäker PBL överprövning*, analyserades 10 alternativa lösningar för att effektivisera överklagandeprocessen genom att bland annat begränsa vad som kan överklagas samt vem som har rätt att överklaga ett beslut om bygglov. Alternativet handlade bland annat om att endast låta rågrannar, ägare av de fastigheter som direkt angränsar till den fastighet som berörs av sökt åtgärd, överklaga bygglovsbeslut samt begränsa möjligheten för andra sakägare att endast överklaga sådant som rör annat än bostadsbyggande. Andra alternativ handlade om att ta bort möjligheten för sakägare att åberopa allmänna intressen, att bygglov endast får överklagas under förutsättning att yttrande skett innan beslut tagits, att grannar inte får överklaga en åtgärd vilken omfattas av detaljplan (DP) samt att beslut som grannar får överklaga skulle reduceras.<sup>2</sup>

Sammantaget blev slutsatsen i SOU 2014:14 att nämnda inskränkningar i överklagandeprocessen förvisso hade skapat en större förutsägbarhet och minskat antalet överklaganden då antalet klagoberättigade hade minskat. Genom att fastställa ramar för vad som får överklagas och av vem, finns dock risk för orättvisor då prövningen inte sker utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Problematiken som kan uppstå är att en icke klagoberättigad drabbas lika hårt eller hårdare av en åtgärd än den som är rågranne.<sup>3</sup>

En gränsdragning kring vad som får överklagas i fråga om att inte allmänna intressen kan åberopas av sakägare ansågs i huvudsak medföra två konsekvenser. För det första skulle en ökad tillsyn krävas av kommunernas beslut om lov, då den enda möjligheten för sådan tillsyn idag sker genom att sakägare åberopar allmänna intressen som grund

---

<sup>1</sup> Prop. 2015/16:55 – *Kortare instanskedja*, s. 6

<sup>2</sup> SOU 2014:14 – *Rättsäker PBL överprövning*, s. 113-114

<sup>3</sup> Ibid, s. 117-118

för överklagande. För det andra skulle länsstyrelsens prövning kompliceras då gränsdragningen mellan enskilda och allmänna intressen är oklar.<sup>4</sup>

Om lovbeslut endast fick överklagas av de som yttrat sig innan beslut tagits, hade ytterligare krav ställts på byggnadsnämnden att redan under handläggningstiden avgränsa sakägarkretsen och ge dem tillfälle att yttra sig angående bygglovet. Konsekvensen av detta skulle leda till att sakägare yttrar sig enbart för att säkerställa möjligheten att kunna överklaga beslutet i nästa skede. Sammantaget riskerar byggnadsnämnden att åläggas en högre administrativ börda.<sup>5</sup>

Genom att ta bort möjligheten att överklaga beslut om bygglov inom detaljplanerat område ansågs viss problematik kunna uppstå. Eftersom alla frågor inte är avgjorda i en detaljplan måste dessa prövas genom bygglov. Överklagandet fungerar som en tillsyn över att åtgärden, för vilken bygglov söktes, inte strider mot detaljplanens bestämmelser. Om denna möjlighet för tillsyn elimineras måste den ersättas på annat sätt för att säkerställa att detaljplaner följs vid lovgivning samt att enskilda och allmänna intressen beaktas.<sup>6</sup>

Av SOU 2014:14 framgår ett alternativ för att minimera antal okynnesöverklaganden. Förslaget syftar till möjligheten att avgiftsbelägga bygglovsöverklaganden för att framförallt reducera sådana skäl vars enda syfte är att förlänga byggprocessen. Det konstateras dock att begreppet *okynnesöverklaganden* är svårdefinierat då det endast är den klagande som vet avsikten med sitt överklagande. Den rådande rättstraditionen i Sverige är att myndighetsbeslut utan kostnad går att överklaga. Förslaget ansågs kunna reducera antalet okynnesöverklaganden men inte utan att riskera att det blir en socioekonomisk fråga kring vem som har råd att överklaga. Dessutom ansågs okynnesöverklaganden endast utgöra en liten del och införande av avgifter skulle inte ge de önskade effekterna på överklagandeprocessen som helhet.<sup>7</sup>

I Prop. 2015/16:55 – *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser*, diskuterades huruvida överklagandeprocessen går att rationalisera genom att utesluta länsstyrelsen ur instanskedjan gällande överklagade bygglov och planärenden. I fråga om planärenden ansågs det motiverat att ta bort länsstyrelsen ur processen då beslutsantalen uppgår till färre än 2 000 per år och överklagas i regel i två av tre fall vidare upp till mark- och miljödomstolen. Vad gäller lov- och tillsynsärenden tas det beslut i cirka 110 000 ärenden per år, av byggnadsnämnderna, varav cirka 3 100 överklagas till länsstyrelsen för att sedan halveras till mark- och miljödomstolen.<sup>8</sup> Länsstyrelsen har ansetts utgöra en betydande roll som överklagandeinstans i bygglovsärenden och bör därför inte uteslutas ur processen.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> SOU 2014:14, s. 120-122

<sup>5</sup> Ibid, s. 122-125

<sup>6</sup> Ibid, s. 126-127

<sup>7</sup> Ibid, s. 137-144

<sup>8</sup> Prop. 2015/16:55, s. 10-13

<sup>9</sup> Ibid, s. 51

## **1.2 Problembeskrivning**

Proposition 2015/16:55 och SOU 2014:14 har grundats på generell statistik för hela landet vad gäller överklagade bygglovsbeslut samt synpunkter från bland annat länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen och annan expertis. Någon granskning kring vad klagande anför för skäl vid ett överklagande har inte närmre undersökts i dessa fall. Det finns inte heller någon redovisning kring vilka skäl som vinner störst framgång hos länsstyrelsen då ärenden återförvisas eller upphävs. Det bör därmed finnas ett behov att närmare granska skälen vilka anföras vid överklagade bygglov för att kunna göra en mer djupgående analys kring överklagandeprocessen och länsstyrelsens roll som överklagandeinstans. Är det skäligt och framförallt hållbart att effektivisera överklagandeprocessen?

## **1.3 Syfte och frågeställningar**

Syftet med studien är att skapa förståelse kring överklagade bygglov samt vilken funktion länsstyrelsen fyller som överklagandeinstans. Avsikten är att utreda skälen bakom överklagade bygglov samt undersöka vilka av de anförda skälen som har störst framgång för de klagande hos länsstyrelsen.

### **Frågeställningar:**

- Vilka skäl anföras av klagande part?
- Med vilka skäl upphäver och återförvisar länsstyrelsen kommunernas beslut?
- I vilken grad överensstämmer skälen, anförda av klagande, med de skäl länsstyrelsen upphäver eller återförvisar ärenden?

## **1.4 Avgränsningar**

Studien avgränsas till att endast inkludera överklagade bygglov där beslut tagits under år 2015 av Länsstyrelsen i Västra Götaland. Som grund till beslutet kring avgränsning ligger den lagändring som trädde i kraft 1 januari 2015, vilken innebar att vissa åtgärder bygglovsbefriades.

## **2 Metod**

I detta avsnitt beskrivs det vetenskapliga angreppssättet för studien, relevanta begrepp kopplade till studiens tillförlitlighet samt vilka metoder som rent konkret använts som redskap i framtagandet, bearbetning och framställning av det empiriska materialet. Syftet med avsnittet är att på ett tydligt sätt redogöra för de metodval som gjorts, hur de använts rent praktiskt i studien samt på vilket sätt tillförlitlighet och objektivitet hanterats. En metoddiskussion avslutar kapitlet där en problematisering av valda metoder görs.

### **2.1 Vetenskapligt angreppssätt**

Denna studie har utgått ifrån ett positivistiskt synsätt. Enligt detta synsätt kan ett forskningsobjekt brytas ner till dess individuella delar och studeras var för sig, tillsammans bildar de en helhet där summan är lika med delarna. Säkerheten i den kunskap som skapas ska bygga på observationer och en förutsättning är att det som undersöks kan prövas logiskt.<sup>10</sup> Det positivistiska synsättet kopplas starkt samman med den kvantitativa metoden där empirin kan sammanställas och analyseras med hjälp av siffror och matematiska samband.<sup>11</sup> Forskaren ska förhålla sig objektiv till forskningsobjektet och krav ställs på transparens och upprepbarhet.<sup>12</sup>

En av de vanligaste förekommande inriktningarna inom metodvetenskapen kring hur relationen mellan teori och empiri sker är den deduktiva. Den deduktiva metoden utgår ifrån befintliga teoribildningar. Det är den befintliga teorin som styr vilken typ av information som ska samlas in, hur den bör tolkas samt hur resultaten relateras tillbaka till teorin. Forskarens objektivitet gentemot forskningsobjektet stärks genom förankring i en befintlig teoribildning.<sup>13</sup>

Det är detta deduktiva arbetssätt som har använts i den här studien. Lagstiftning, förarbeten samt relevanta rättsfall har fått utgöra den teoretiska basen. Ur dessa har frågeställningar formulerats och sedan prövats genom empirisk datainsamling.

### **2.2 Metodteori**

Det som förbinder vetenskapsteorin med metodlära brukar benämnas metodteori. Från den normativa vetenskapsteorin hämtar metodteorin generella regler för hur vetenskapliga undersökningar ska gå tillväga. Inom metodläran följs sedan dessa regler för hur forskning inom det specifika vetenskapliga området bör genomföras utifrån

---

<sup>10</sup> Davidsson & Patel (2011) – *Forskningsmetodikens grunder* s. 26-27

<sup>11</sup> Ibid, s. 29-30

<sup>12</sup> Ibid, s. 27

<sup>13</sup> Hartman (2004) – *Vetenskapligt tänkande*, s. 160-161

konkreta föreskrifter<sup>14</sup>. En särskiljning brukar göras mellan den kvantitativa och kvalitativa metodteorin.

Den kvantitativa metodteorin utgår ifrån att svara på frågan, hur många eller hur mycket något förekommer i ett empiriskt material. Det bygger på att det som undersöks går att mäta och kvantifiera. En klassificering görs, vilket utgör den företeelse som ska undersökas. Antal klassificeringar beror på studiens syfte, omfattning och avgränsning. Den kvantitativa delen av undersökningen blir då hur frekvent dessa klasser förekommer i det empiriska materialet.<sup>15</sup>

Då syftet med denna undersökning bygger på att kartlägga ett omfattande material som tillåtit klassificering användes en kvantitativ metod. För att granska materialet har en kvantitativ innehållsanalys använts och för sammanställning och granskning av det empiriska materialet en statistisk analys. Då utgångspunkten för studien har varit lagtext, förarbeten, lagkommentarer och rättsfall har en juridisk metod legat till grund för den teoretiska ramen samt för tolkning av det empiriska materialet. Dessa metoder beskrivs närmare i avsnitt 2.2.1, 2.2.2 och 2.2.3.

### **2.2.1 Juridisk metod**

Juridik kan delas in i olika rättsområden, vilka inom det svenska rättssystemet är civilrätt och offentlig rätt. Civilrätt handlar om rättssituationer mellan enskilda medan den offentliga rätten även inkluderar det allmänna, så som stat, kommuner och myndigheter.<sup>16</sup> För att lösa rättsvetenskapliga problem och tolka svårbegriplig lagtext finns det olika tolkningsmodeller att tillämpa vilka är att definiera som en del av den juridiska metoden. Till modellerna hör objektiv, subjektiv och teologisk tolkning.<sup>17</sup>

Objektiv tolkning innebär att lagtextens formulering utgör grunden för tolkning, även benämnd bokstavstolkning. Subjektiv tolkning tar däremot avstamp ur förarbeten bestående av propositioner, SOU:er samt lagkommentarer för att skapa djupare förståelse för lagtexten. I dessa beskrivs lagrum mer utförligt då de förhållandevis ofta har en generell lydelse i lagar och förordningar. Teologisk tolkning ser till ändamålet med en bestämmelse och innebär att en rättsregel kan appliceras på fall som inte uttryckligen anges i lagtexten, men ändå faller inom ramen för intentionen. För att tolka sådana fall och klarlägga inom vilket lagrum de bör utgå från finns specialverktyg att tillämpa. I bland krävs att avsteg helt görs från lagtexten vilket då kallas att göra ett reduktionsslut. Mer osäkra fall kan antingen tolkas extensivt eller restriktivt. Extensiv tolkning innebär att ett fall kan tolkas in under ett lagrum om inga andra intressen åsidosätts och restriktiv tolkning betyder att ärenden, med hänsyn till ändamålet, vilka skulle kunna tolkas med stöd av en specifik paragraf ändå inte gör det. Sådant som inte direkt kan uttydas ur lagtextens ordalydelse, men som kan liknas vid andra fall,

---

<sup>14</sup> Hartman (2004), s. 205

<sup>15</sup> Ibid, s. 205-206

<sup>16</sup> Nilsson (2011) - *Juridiken - En introduktion till rättsvetenskapen*, s. 48-50

<sup>17</sup> Zetterström (2004), *Juridiken och dess arbetsätt*, s. 81- 86

benämns som analogi och att dra motsatsvisa slutsatser, allt som inte är förbjudet är tillåtet, benämns som ett e contrarioslut.<sup>18</sup>

I studien har framförallt subjektiv tolkning, med utgångspunkt från lagtext, lagkommentarer och förarbeten, legat till grund för hur anförda skäl ska tydas och kategoriseras.

### **2.2.2 Kvantitativ innehållsanalys**

*Kvantitativ innehållsanalys* består av två huvuddelar. För det första består innehållsanalysen i att det finns ett skriftligt, muntligt eller bildmässigt material att studera. För det andra krävs det att det finns så pass många analysenheter att dessa går att kategorisera och sammanställa statistiskt, vilket är den kvantitativa delen. Metoden är fördelaktig när frågan ställs kring hur frekvent en viss kategori i ett material förekommer. Enbart för att det är en kvantitativ metod med utgångspunkt ur den positivistiska läran utesluter den inte ett viss mått av tolkning. För att kunna kategorisera in materialet kan det krävas att forskaren tolkar enheterna för att på så vis uttyda till vilken kategori enheten tillhör. Därefter kvantifieras resultatet. Resultatet förs sedan in i en datamatrix. För att göra det krävs att måtenheterna definieras. Det är också väsentligt att på förhand bestämma vilka variabler eller egenskaper som ska registreras hos enheterna som ska mätas och analyseras samt vilka variabelvärden eller kategorier som dessa ska ha. Tydliga tolkningsregler eller tolkningsprinciper bör fastställas initialt, för att säkerställa att tolkningen sker korrekt och konsekvent. Analysenheternas definition kan vara mer eller mindre tydlig för olika studier. I denna studie är det överklagade och prövade beslut kring bygglov inom avgränsningen som ska granskas, vilket gör valet av analysenheter tydligt. Analysenheterna har där med utgjorts av länsstyrelsens akter kring de beslut som fattats i frågan.<sup>19</sup>

### **2.2.3 Statistisk analys**

En statistisk analys syftar till att sammanställa material med hjälp av statistiska verktyg. Det finns två typer statistik, antingen deskriptiv eller hypotesprövande. Skillnaden mellan dessa är att den deskriptiva handlar om att finna samband och urskilja mönster i statistiken medan den hypotesprövande statistiken syftar till att förkasta eller behålla en hypotes.<sup>20</sup> För att bestämma vilket statistiskt verktyg som är mest tillämpligt måste antalet variabler som ska analyseras redas ut. Beroende på om det är en, två eller flera variabler används olika metoder för att beskriva eller förklara sambanden mellan de studerade variablerna. Vid envariabelanalys beskrivs hur frekvent något förekommer i ett material medan vid två- och flervariabelanalys handlar det om att beskriva samband mellan orsak och verkan, med andra ord hur variabler förhåller sig till varandra.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Zetterström (2004) , s. 81-86

<sup>19</sup> Esaiasson m.fl. (2012) - *Metodpraktikan*, s. 197-208

<sup>20</sup> Davidsson och Patel (2011), s. 111

<sup>21</sup> Esaiasson m.fl. (2012), s. 346-348

För studien har den statistiska analysen tillämpats vid sammanställning och presentation av det empiriska materialet. En kombination av en- och tvåvariabelanalys har använts för att se frekvenser och samband mellan skälen.

### **2.3 Validitet och reliabilitet**

Hur trovärdig och pålitlig en studie anses vara kan beskrivas i termerna *validitet* och *reliabilitet*. Det är två centrala begrepp inom vetenskaplig forskning där bevis på en hög validitet och reliabilitet skapar giltighet och tillförlitlighet till resultaten.<sup>22</sup>

Det är mellan den teoretiska och operationella nivån som validitetsproblemet uppstår. Det skulle kunna förklaras som ett översättningsproblem. För att rent konkret pröva en forskningsfråga krävs någon form av instrument, det är detta instrument som utgör den operationella nivån. Problemet uppstår i länkningen mellan teori och detta praktiska verktyg. Om översättningen blir fel här finns en risk att fel val av mätinstrument görs.<sup>23</sup> Med en hög validitet finns en avsaknad av systematiska fel, vilket är sådana fel som är återkommande. Validitet kan alltså säga vara ett mått på att rätt metod och teknik används för den valda undersökningsfrågan.<sup>24</sup>

Reliabilitet handlar om att skapa tillförlitlighet i materialet genom att minimera förekomsten av slumpmässiga fel. Det är sådana fel som oregelbundet uppkommer och behåftar det ”sanna” värdet med fel. Detta skapar en osäkerhet i de mätningar som görs. Om ett mätinstrument, vid upprepande mätningar av samma objekt, skulle visa på en hög variation i mätvärdena vore det ett exempel på dålig reliabilitet.<sup>25</sup>

### **2.4 Tillvägagångssätt**

I detta avsnitt beskrivs närmare hur det empiriska materialet har samlats in, vilka urval som gjorts samt hur denna data har bearbetats och kategoriserats för att kunna sammanställas på ett adekvat sätt.

#### **2.4.1 Insamling av material**

För att besvara uppställda frågeställningar krävs någon form av informationsinsamling. I vilken form detta sker styrs av vilken som bäst kan besvara frågorna inom tillgänglig tid samt vilka resurser i övrigt som finns att tillgå. En typ av underlag kan benämnas *dokument*, vilket innefattar så väl statistik, register, offentliga handlingar som bild-dokument och litteratur. Underlaget bör väljas så heltäckande för ämnet som möjligt för att säkerställa att frågeställningarna blir belysta ur olika synvinklar. En annan aspekt att ta hänsyn till är ifall materialet är av offentlig eller privat art. Kopplat till detta bör tillgänglighet och omfattning undersökas i ett tidigt skede för att få en bild av materialet som avses granskas.

---

<sup>22</sup> Davidsson & Patel (2011), s. 102-104

<sup>23</sup> Esaiasson m.fl. (2012), s. 57

<sup>24</sup> Ibid, s. 57

<sup>25</sup> Davidsson & Patel (2011), s. 102-106

Viktigt är också att försöka fastställa vem som står bakom dokumenten. Källkritik är en viktig faktor att ta hänsyn till. För vem är materialet framtaget, finns det några bakomliggande faktorer som inverkar på materialet och när dokumentet är skapat är viktiga frågor att kritiskt fundera kring. Till sammanhanget hör en åtskillnad mellan *primär-* och *sekundärkällor*. En primärkälla är en förstahandskälla, det vill säga en originalberättelse från ursprungskällan.<sup>26</sup> Inom juridiken är lagtext, praxis från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, propositioner samt SOU:er och utskottsbetänkanden, att betrakta som primärkällor. Tyngst väger lagtext och övriga följer efter i angiven ordning. Tung juridisk litteratur så som lagkommentarer, handböcker, allmän juridisk litteratur och praktiskt inriktad juridisk litteratur är alla att betrakta som sekundärkällor.<sup>27</sup> En sekundärkälla är med andra ord övriga källor som alla är någon form av återberättelse och tolkning av den ursprungliga primärkällan. Primärkällor har alltid störst tyngd och ska som regel väljas för större trovärdighet.<sup>28</sup>

För den juridiska teoriramen har framförallt tillämplig lagtext använts. Då en subjektiv tolkning använts har prejudicerande rättsfall, propositioner, SOU:er, lagkommentarer från Zeteo, handböcker samt allmän och praktisk juridisk litteratur använts. Detta för att skapa en god helhetsbild av den teoriram som omsluter ämnet.

Det empiriska materialet som granskats har inhämtats från Länsstyrelsen i Västra Götaland. Efter förfrågan erhöles en lista på de ärenden där länsstyrelsen fattat beslut kring överklagade lov under 2015, totalt 500 ärenden. Då dessa även inkluderade ärenden som inkommit under 2014, samt marklov, rivningslov och förhandsbesked kunde listan kortas ned utifrån den valda avgränsningen. Kvarvarande 274 ärenden bestod således av överklagade bygglov som inkommit och avgjorts av Länsstyrelsen i Västra Götaland under 2015. En förfrågan skickades därefter till ärendeservice för att få tillgång till samtliga 274 ärenden (se bilaga A), vilken beviljades.

## **2.4.2 Urval**

När metod för datainsamling har valts, antingen kvantitativ eller kvalitativ, måste en population fastställas, vilket innebär att det totala antalet objekt som avses undersökas måste definieras.<sup>29</sup> Den population som avses studeras benämns då målpopulation.<sup>30</sup> Urval kan ske på två sätt: antingen genom ett totalurval där avsikten är att undersöka alla objekt i målpopulationen, vilket anses vara idealsituationen, eller genom ett delurval där endast en del av målpopulationen undersöks.<sup>31</sup> För granskningen valdes ett totalurval, vilket innebar att samtliga 274 beslutshandlingar inkluderades. Vid granskning av ärendena framkom att nio ärenden innehöll förhandsbesked, rivningslov och marklov. Då dessa ärenden var felkodade i den tabell som initialt tillhandahölls ifrån länsstyrelsen togs de bort för att följa den avgränsning som gjorts.

---

<sup>26</sup> Davidsson & Patel (2011), s. 67-69

<sup>27</sup> Jensen, Ulf; Professor vid Lunds universitet. Föreläsningsmaterial. 2016-03-30

<sup>28</sup> Backman (2008) *Rapporter och uppsatser*, s. 126

<sup>29</sup> Nationalencyklopedin

<sup>30</sup> SCB (2008) – *Urval, från teori till praktik*, s. 13

<sup>31</sup> Esaiasson m.fl. (2012), s. 171



23 ärenden hade avskrivits och innehöll därför inga skäl. Dessa uteslöts ur granskningen då de inte gav den typ av information vilken denna undersökning avsåg granska. 37 ärenden var överklagade av de som hade ansökt om bygglov och hade fått ett nekat bygglov (sökande), dessa ansågs inte relevanta med hänsyn till studiens syfte och avgränsning och togs därför bort. Sex av beslutshandlingarna var dubletter då dessa ärenden innehöll två åtgärder som båda överklagats av samma personer. Länsstyrelsen hade i dessa fall slagit samman dem till en beslutshandling innehållande två diarienummer. Två beslut föll bort i insamlingsskedet. Återstoden resulterade i 197 beslutshandlingar vilka utgjorde målpopulationen för vald avgränsning.

De ärenden som länsstyrelsen upphävt eller återförvisat valdes sedan ut för en närmare granskning kring med vilka skäl de grundat sitt beslut på. Totalt hade 32 ärenden upphävts och 26 ärenden återförvisats.

Granskningen genomfördes gemensamt av författarna för att säkerställa en enhetlig tolkning av de framförda skälen samt de skäl som låg till grund för länsstyrelsens beslut om upphävande eller återförvisande.

### **2.4.3 Granskning och sammanställning**

En granskningsmatris skapades för att möjliggöra en kategorisering av det granskade materialet (se bilaga B). Skälen fördes in under den lagparagraf, i vissa fall hela lagar, där den härrörde till. I viss mån har det krävts en tolkning då de klagande oftast inte åberopat en specifik paragraf. En juridisk metod har då använts för att placera in skälen under korrekt lagrum. Vissa skäl har inte kunnat sammankopplas med något lagrum eller inte haft med den sökta åtgärden att göra. Dessa skäl fick utgöra en övrig post. Granskningen resulterade i totalt 674 individuella skäl som anförts av klagande. Dessa skäl kategoriserades sedan in i 77 kategorier. För att få en helhetsbild över hur fördelningen sett ut över vilka kapitel i PBL samt annan lagstiftning som åberopats, sammanställdes också de 77 kategorierna till 6 övergripande kategorier.

Vidare granskades upphävda och återförvisade ärenden med fokus på de skäl som länsstyrelsen anförde som grund för beslutet. Dessa kategoriserades in på liknande sätt som de skäl klagande anförde. En jämförelse gjordes mellan de skäl länsstyrelsen haft som grund för sitt beslut och vilka skäl som de klagandena i respektive ärende anförde i sin talan. Här noterades om det fanns en överensstämmelse mellan skälen eller inte. Denna överensstämmelse gavs utfallen ja, nej och delvis.

## **2.5 Metoddiskussion**

Mot bakgrund av den valda avgränsningen togs de ärenden bort som inte gällde bygglov, vilka gallrades utifrån den förteckning som erhöles av länsstyrelsen. Vissa ärenden visade sig vara felkodade i denna lista och innehöll annat än bygglov. En risk finns därmed att vid den gallring som skedde utifrån länsstyrelsens förteckning, kan det ha funnits liknande fel vad gäller kodningen och att det då kan ha resulterat i att ärenden som exempelvis var kodade som förhandsbesked de facto innehöll ett bygglovsä-

rende. Dock var det få av de 274 ärendena som granskades där det visade sig handla om något annat än bygglov.<sup>32</sup> Troligt bortfall på grund av denna brist i materialet bör därmed vara relativt liten.

Då flertalet av skälen krävde tolkning för att avgöra till vilken kategori de tillhörde, finns risk för att feltolkning gjorts. Detta kan inverka negativt på reliabiliteten i studien. Att feltolkningar skett kan då skapa slumpmässiga fel i resultatet. Då en gemensam tolkning skett av författarna till studien har denna problematik försökt minimeras. Då materialet varit stort bör dessa eventuella avvikelser inte få ett större utslag än att reliabiliteten på det hela taget ändå kan anses vara god.

Vad gäller studiens validitet bör den i detta fall vara hög. För att ta reda på vilka skäl klagande anför vid överklagande av bygglov samt de skäl som länsstyrelsen har vid upphävande eller återförvisande av ärenden, är länsstyrelsens beslutshandlingar det enda alternativet till lämpligt underlag. För att besvara de frågeställningar som ställts upp i studien med bakgrund av omfattningen på materialet bör en kvantitativ studie utgöra den mest lämpade metoden.

---

<sup>32</sup> 9 av 174 fall innehöll ärenden om förhandsbesked, marklov eller rivningslov

### 3 Bygglov

I detta kapitel ges en beskrivning kring bygglovsprocessen med åtgärder som kräver bygglov, ansökan och hantering samt hur överklaganden går till. Framförallt kapitel 2, 8 och 9 i PBL kommer utförligt att förklaras med hjälp av lagtext, rättsfall, propositioner och SOU. Kapitlet syftar till att ge läsaren ökad förståelse för att kunna följa med i nästkommande kapitelens resonemang.

#### 3.1 Åtgärder som kräver bygglov

För att veta vilka åtgärder som kräver bygglov inom ramen för PBL, måste begreppet byggnad redas ut. Enligt 1 kap. 4 § PBL definieras byggnad som:

“en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den”

#### 9 kap. 2 § Byggnader och annan ändring som kräver bygglov

De byggåtgärder som kräver bygglov är nybyggnation, tillbyggnation samt annan ändring av en byggnad. Dessa utgör den så kallade generella bygglovsplikten.<sup>33</sup> Nybyggnation innebär att uppföra en ny byggnad eller omlokalisera en befintlig, 1 kap. 4 § PBL. Med tillbyggnad menas utökning av en byggnads volym. En altan eller terrass räknas normalt inte som en tillbyggnad, men med inglasning anses det vara en volymökning.<sup>34</sup> Annan ändring kan innebära att väsentligt förändra användningsområdet för en byggnad, inreda den med ytterligare en bostad eller utöka med lokal för handel eller industri. Även förändring av en byggnads yttre, såsom kulör, fasad- och takmaterial, kan vara bygglovspliktiga åtgärder men bara inom detaljplanerat område.

#### 6 kap. 1 § Plan- och byggförordningen (PBF) Bygglov för annat än byggnader

Det krävs vidare bygglov för att anordna, bygga, ändra placering eller utformning för anläggningar. Till dessa hör bland annat idrottsplatser, upplag, radio- och telemaster, större vindkraftverk och parkeringsplatser.

#### 3.2 Ansökan och handläggning

##### 9 kap. 20-22 §§ Ansökan

Bygglov handläggs av byggnadsnämnden och ansökan ska ske skriftligt. I den äldre plan- och bygglagen (ÄPBL) fanns det tidigare möjlighet att muntligt lämna en bygglovsansökan. Detta förändrades vid ikraftträdandet av PBL (2010:900) då muntliga ansökningar ansågs osäkra gällande både bevisbörda och handläggning.<sup>35</sup> För att byggnadsnämnden ska pröva en fråga om bygglov krävs att ritningar, beskrivningar och eventuellt andra uppgifter bifogas ansökan. Byggnadsnämnden får dock inte ställa

---

<sup>33</sup> Julstad (2011) – *Fastighetsindelning och markanvändning*, s. 77

<sup>34</sup> Zeteo, lagkommentar till 9 kap. 1 § PBL

<sup>35</sup> Zeteo, lagkommentar till 9 kap. 21 § PBL

oskäligen krav, gällande handlingarnas omfattning, än vad som krävs för att bygglov ska ges för en åtgärd. Handlingar av intresse är bland annat projekteringshandlingar som ska visa på hur kraven i 8 kap. 1-3 §§ PBL angående en byggnads lämplighet och tillgänglighet är tänkta att uppfyllas, se avsnitt 3.5. Annat som framförallt är viktigt vid ny- och tillbyggnation är en situationsplan över den aktuella fastigheten. Denna ger information kring eventuella rättigheter och ledningar som bör beaktas. Vid större projekt kan även nybyggnadskarta krävas vilken tillhandahålls av byggnadsnämnden.

Övriga ritningar som kan vara av intresse är fasad- eller sektioneritningar.<sup>36</sup> I 9 kap. 21 § PBL står det att ansökan även ska innehålla förslag på kontrollansvarig samt andra handlingar som krävs för att startbesked ska utfärdas. Om en ansökning är bristfällig har byggnadsnämnden möjlighet att, inom angiven tid, förelägga sökande att inkomma med kompletteringar för att fullborda ansökan. Enligt 20 § förvaltningslagen (FL) har byggnadsnämnden, som myndighetsutövare, ansvar att motivera ett bygglovsbeslut med stöd av de skäl som bestämt utgången för ärendet. Annars finns det risk för att bygglovsbeslutet överklagas. I övrigt har byggnadsnämnden 10 veckor på sig att meddela ett beslut angående bygglov, räknat från att inkommen ansökan är fullständig. Där efter har byggnadsnämnden möjlighet att utöka handläggningstiden med tio veckor om det skulle behövas ytterligare tid, 9 kap 27 § PBL.

### **9 kap. 25 § Grannehörande innan beslut om bygglov**

I fråga om en ansökning som innebär avvikelse från detaljplan eller i områden utanför detaljplan ska byggnadsnämnden höra de som anses vara sakägare i ärendet och ge dessa möjlighet att yttra sig i ärendet innan beslut om bygglov fattas. I 5 kap. 11 § PBL står det att underrättelse ska ske till kända sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster samt andra boende och organisationer vilka är berörda av åtgärden. Till kända sakägare räknas de fastigheter som närmast angränsar till aktuell fastighet, så kallade rågrannar (beskrivs närmare i avsnitt 3.6.3) samt de som har särskilda rättigheter på fastigheten.<sup>37</sup> Byggnadsnämnden bär det yttersta ansvaret att underrätta närmsta sakägarkretsen, men sökande får själv ta kontakt med dessa om de vill. Det är dock alltid upp till byggnadsnämnden att kontrollera att informationen har nått ut på rätt sätt och att yttranden stämmer överens med det som anförts.<sup>38</sup> Byggnadsnämnden har med stöd av paragrafen endast skyldighet att underrätta en del av sakägarkretsen innan ett bygglov godkänns, men antalet klagoberättigade kan utökas efter beslut om bygglov.<sup>39</sup> Vid underrättelse av ett stort antal människor har byggnadsnämnden möjlighet att istället kungöra beslutet på kommunens anslagstavla och i ortstidning för att underlätta delgivningsprocessen, 9 kap. 25 § 2 st. PBL. I andra fall där det är uppenbart att bygglov ej kan godkännas behöver ingen underrättelse ske alls, 9 kap. 25 § 3 st. PBL. Om ändring eller komplettering har skett i handlingarna får inte bygglov ges förrän

---

<sup>36</sup> Zeteo, lagkommentar till 9 kap. 21 § PBL

<sup>37</sup> Zeteo, lagkommentar till 9 kap. 25 § 1 st. PBL

<sup>38</sup> JO 1989/90 s. 338

<sup>39</sup> Zeteo, lagkommentar till 9 kap. 25 § PBL

sökande och fastighetsägare har beretts tillfället att kommentera det som tillförts ärendet, 9 kap. 26 § PBL.

### **3.3 Förutsättningar för bygglov**

I 9 kap. PBL finns det lagrum som styr vilka åtgärder som kräver bygglov samt förutsättningar som behöver uppfyllas för att lov ska ges. I 9 kap. 30 § beskrivs grundförutsättningarna för bygglov inom detaljplan och 9 kap. 31 § PBL handlar om förutsättningar för bygglov utom detaljplanelagda områden. Till dessa finns undantag från grundreglerna samt övergångsbestämmelser vilka kommer att beskrivas nedan.

#### **9 kap. 30 § Förutsättningar för bygglov inom detaljplan**

Enligt 9 kap. 30 § PBL är grundregeln att bygglov ska ges för en åtgärd som följer detaljplanens bestämmelser. Det krävs inte minst att den sökta åtgärden stämmer överens med planen, även fastigheten som sådan eller befintligt byggnadsverk får inte vara planstridiga, vilket anges i första punkten. Undantag från bestämmelsen säger dock att avvikelser kan godkännas om åtgärderna accepterats vid tidigare bygglovsprövning, eller vid fastighetsbildning som syftar till att utnyttja bygggrätt som givits i planen.<sup>40</sup> I andra punkten står det att själva åtgärden ska överensstämma med detaljplanen då det annars finns risk för att bygglov kan nekas. Är en avvikelse från detaljplanen att betrakta som liten eller är av betydelse för ändamålsenlig användning av ett område samt uppfyller detaljplanens syfte kan undantag medges från bestämmelsen, vilket beskrivs närmre i 9 kap. 31 b § PBL. Tredje punkten handlar om genomförandetid, den tid, inom ramen 5-15 år, vilken detaljplanen är avsedd att genomföras enligt 4 kap. 21 § PBL. Bestämmelsen säger att lov ska medges under förutsättning att det inte finns föreskrivet att en åtgärd måste avvakta till dess att genomförandetiden börjar gälla för detaljplanen.

I fjärde och sista punkten görs en hänvisning till andra lagrum inom 2 och 8 kap. PBL som måste vara uppfyllda för att bygglov ska ges. Syftet med bestämmelsen är att byggnadsnämnden ska kontrollera sådant som inte tidigare prövats i detaljplanen. Detta framgår inte direkt av lagtexten och Boverket anser att ordalydelsen kan leda till förvirring och tvistigheter för vad som ska och inte ska ingå i bygglovsprövningen.<sup>41</sup> Till följd av detta finns risk för dubbelprövning, både i detaljplan och bygglovet.<sup>42</sup>

Till de övriga förutsättningar som krävs för att bygglov ska ges är att utformning och placering ska ske med hänsyn till stads- och landskapsbild, natur- och kulturvärden samt bidra till god helhetsverkan, 2 kap. 6 § 1 st. 1 p PBL. Det ska finnas möjlighet till avfallshantering, 2 kap. 6 § 1 st. 5 p PBL. Områden som innehar särskilda värden ska skyddas och i dessa områden ska ändring och tillägg i bebyggelsen ske varsamt, 2 kap. 6 § 3 st. PBL. Byggnader under mark ska placeras så att markanvändningen ovan jord

---

<sup>40</sup> Zeteo, lagkommentar till 9 kap. 30 § 1 p b PBL

<sup>41</sup> Prop. 2010/11:63 – Komplettering av nya plan- och bygglagen s. 24

<sup>42</sup> Zeteo, lagkommentar till 9 kap. 30 § 3 p PBL

inte försvåras, 2 kap. 8 § PBL. Byggnader får inte heller placeras och utformas på sådant sätt att det påverkar grundvattnet negativt, riskerar människors hälsa och säkerhet eller skapar betydande olägenhet på annat sätt, 2 kap. 9 § PBL. Utöver kraven i 2 kap. ska även vissa krav i 8 kap. uppfyllas. Vad gäller byggnadens utformning ska den vara lämplig för sitt ändamål, ha god estetik och arkitektur samt kunna nyttjas av personer med minskad rörelse- eller orienteringsförmåga, 8 kap. 1-3 § PBL. Undantag och avsteg från utformningskraven gällande ändring och flyttning av byggnad ges i 8 kap. 6-7 § PBL och krav angående tomter återfinns i 8 kap. 9-11 § PBL. Det som gäller i fråga om tomters utformning och lämplighet gäller också för allmän plats och andra områden, 8 kap. 12 § PBL. Förbud mot förvanskning står i 8 kap. 13 § PBL och krav på varsamhet vid ändring eller flyttning anges i 8 kap. 17-18 §§ PBL. För närmare beskrivning av lagparagraferna se avsnitt 3.4 och 3.5.

### **30 a § Planavvikelse till följd av antagande av detaljplan**

I och med ikraftträdandet av lagändringen i PBL, januari 2015, infördes denna paragraf i syfte att skapa lättnader för byggnader och fastigheter vilka till följd av en detaljplans antagande blir planstridiga. Om syftet med detaljplanen inte motverkas och avvikelserna är av begränsad omfattning kan byggnadsnämnden förklara att avvikelserna ska behandlas som en liten avvikelse enligt 9 kap. 31 b § PBL.<sup>43</sup>

### **31 § Förutsättningar för bygglov utom detaljplan**

Utanför detaljplanelagda områden ska bygglov ges under förutsättning att åtgärden inte står i strid med områdesbestämmelser eller är av sådan art att den förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2-3 §§ PBL. I Regeringens proposition 1985/86:1 – *Med förslag till ny plan och bygglag*, beskriver departementschefen vilka åtgärder som borde omfattas av detaljplanekravet. Omfattning och art är grundläggande faktorer för om en fråga borde avgöras i detaljplan. Om det finns en stor efterfrågan på byggbar mark i området eller om det finns aspekter som ej har utretts i tillräcklig grad i översiktsplanen ska detaljplan upprättas. Bedömningen syftar till att bebyggelse ska vara lämplig med hänsyn till miljön.<sup>44</sup> Vidare ska en fråga om vindkraftverk i 4 kap. 3 § PBL avgöras i detaljplan för att pröva markens eller vattenområdets lämplighet för det avsedda ändamålet.

Eftersom det inte finns någon tidigare prövning att luta ett bygglovsbeslut mot utanför detaljplan är det en grundförutsättning att hela 2 kap. PBL prövas av byggnadsnämnden. Bland annat 2 kap. 2 och 10 §§ sker hänvisning till miljöbalken (MB), vilken även gör denna lagstiftning tillämplig i vissa delar. Överträdelse av miljö kvalitetsnormer får exempelvis inte ske. I övrigt ska samma krav vad gäller byggnaders utformning i 8 kap. PBL både inom och utom detaljplan uppfyllas.<sup>45</sup>

### **31 b § Avvikelse från detaljplan**

---

<sup>43</sup> Zeteo, lagkommentar till 9 kap. 30 a § PBL

<sup>44</sup> Prop. 1985/86:1 – *Med förslag till ny plan och bygglag*, s. 150-151

<sup>45</sup> Zeteo, lagkommentar till 9 kap. 31 § PBL

Grundregeln inom detaljplanlagda områden är att bygglov inte ska ges för en åtgärd som strider mot detaljplanen, men i och med 31 b § kan undantag medges om avvikelserna är liten och uppfyller syftet med detaljplanen. Bestämmelsen fyller en viktig funktion för att bebyggelsen ska ha möjlighet att utvecklas i takt med samhället och lagstiftningen. I förarbeten till ÄPBL gjordes försök att förklara gränsdragningen för vad som är att betrakta som en liten avvikelse. Först och främst måste en prövning göras om en åtgärd är planenlig med viss tolkningsmån, då underlagets noggrannhet kan variera. Godtagbara avvikelser ska vara väl motiverade och innebära en mer ändamålsenlig användning. Med mer ändamålsenlig användning menas att exempelvis byggnadsarean får överskridas om en bättre planlösning uppnås eller att byggnadshöjden överskrids av tekniska skäl. Det går inte att fastställa i procentuella tal vad som utgör en liten avvikelse utan bedömning måste ske från fall till fall. I fråga om mark som ej får bebyggas, överskriden byggnadshöjd eller avstånd till granne utgör fastställd praxis grund för prövningen. Men att frångå den i planen givna markanvändningen är aldrig att betrakta som en liten avvikelse.<sup>46</sup> Vidare redogörs för tre rättsfall där liten avvikelse har behandlats och resulterat i olika utgångar hos Regeringsrätten. Detta för att visa på hur bedömningen kan skilja från fall till fall.

I RÅ 1991 ref 91 II hade bygglov sökts för tillbyggnad av ett radhus med kapprum och hobbyrum om cirka 16 kvm. Bygglov lämnades av byggnadsnämnden trots att marken där tillbyggnaden skulle ske enligt detaljplanen var avsedd för ett annat ändamål, skyddsbyggnad. Regeringsrätten ansåg att åtgärden stod i strid mot ändamålsenlig markanvändning i planen vilket inte var att bedöma som en liten avvikelse. Bygglovet upphävdes därför av Regeringsrätten.

I RÅ 1997 not. 66 godtogs en avvikelse som liten gällande byggnadshöjd samt antal våningsplan. Åtgärden gällde en takkupa som medförde ett överskridande av i planen tillåten byggnadshöjd med 0,6 meter. Takkupan innebar också att övre plan blev att betrakta som en ny våning. Då planen endast medgav ett våningsplan medförde även detta en avvikelse. Regeringsrätten bedömde dock att det var en liten avvikelse med motiveringen att åtgärden var ett vanligt förekommande inslag i området, inte skulle bli särskilt framträdande samt att de miljömässiga effekterna inte berörde en stor krets.

I RÅ 1999 ref. 53 gjorde Regeringsrätten en annan bedömning. Åtgärden gällde ett skärmtak över en balkong som skulle medföra en avvikelse från detaljplanen gällande byggnadshöjden med 1,1 meter. Regeringsrätten bedömde att det inte var en liten avvikelse mot bakgrund att även tidigare åtgärder också avvek från planen.

---

<sup>46</sup> Prop. 1989/90:37 s. 55-57

### **31 c § Utgången genomförandetid**

När genomförandetiden har gått ut för en detaljplan finns det möjligheter att göra avvikelser i fråga om åtgärder som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller allmänt intresse men är förenligt med detaljplanens syfte. Med gemensamt behov menas gemensamma utrymmen för bland annat cykelförvaring eller tvättstuga vilka är av betydelse och ska nyttjas av flera och inte bara ett en- eller tvåbostadshus. Andra punkten i paragrafen innebär att avvikelser i fråga om åtgärder som kompletterar den i planen angivna markanvändningen kan accepteras. Komplement till användningen är då att i ett område med bostadsbebyggelse tillåta en mindre servicebutik för att samhällsutvecklingen inte ska hämmas av att detaljplanen förlorat aktualitet.<sup>47</sup>

### **31 d § Samlad bedömning**

Om det finns åtgärder inom en fastighet där det tidigare godkänts avvikelser, ska en samlad bedömning av antalet avvikelser utgöra grund för om en åtgärd med ytterligare avvikelser kan godkännas.<sup>48</sup>

### **33 § Tidsbegränsade bygglov**

Enligt 33 § finns en möjlighet att ge ett så kallat tidsbegränsat bygglov för åtgärder av tillfällig karaktär. Ett sådant lov kan ges för alla bygglovspflichtiga åtgärder under förutsättning att de ska pågå under en begränsad tid, 10 år med möjlighet till förlängning.

### **Övergångsbestämmelser 4 p**

I och med ikraftträdandet av ÄPBL 1987 togs det fram övergångsbestämmelser i syfte att förtydliga förhållningssätt till de planer som upprättas i enlighet med föregående lagstiftning. I övergångsbestämmelser 5 p PBL (tidigare 17 kap. 4 § ÄPBL) står det i första stycket att stadsplaner och byggnadsplaner, vilka har tillkommit genom antingen byggnadslagen eller stadsplanelagen, ska gälla som detaljplaner. Detsamma gäller för avstyckningsplaner, såvitt de inte omfattas av byggnadsförbud. Stads- och byggnadsplaner upprättade innan 1978 ska jämföras med detaljplaner där genomförandetiden har gått ut och för planer upprättade i mellanperioden 1978-1987 ska en genomförandetid på fem år anges, räknat ifrån ikraftträdandet av ÄPBL.<sup>49</sup>

Sista stycket i paragrafen handlar om tillämpning av 39 § byggnadsstadgan (BS). Bestämmelsen gällde för byggnader inom stads- och byggnadsplaner och angav bland annat att fastigheter inte fick förläggas närmare fastighetsgräns än 4,5 meter. Undantag kunde medges om det fanns särskilda skäl och att åtgärden inte skapade olägenhet för granne. Bestämmelsen fanns sällan angiven i stads- eller byggnadsplanerna men gällde per automatik vid sidan av planerna, under förutsättning att inget annat fanns föreskrivet.<sup>50</sup> Denna togs fram i syfte att slippa komplettera äldre planer med be-

---

<sup>47</sup> Prop. 2013/14:126 – *En enklare planprocess*, s. 309-310

<sup>48</sup> *Ibid.*, s. 311

<sup>49</sup> Zeteo, lagkommentar till 17 kap. 4 § ÄPBL

<sup>50</sup> Zeteo, lagkommentar till 17 kap. 4 § ÄPBL



stämmelser kring byggnaders placering och därmed bespara kommunen ett omfattande arbete.<sup>51</sup>

### **Övergångsbestämmelserna om 13 p**

I övergångsbestämmelsernas 13:e punkt står det att bygglov ska lämnas för åtgärder som strider mot stads-, byggnads- eller avstyckningsplan om avvikelsen är att betrakta som liten och den uppfyller intentionen för planen. Byggnadsnämnden kan endast göra en sådan avvikelseförklaring i samband med beslut om bygglov.<sup>52</sup>

## **3.4 Allmänna och enskilda intressen**

I 2 kap. PBL finns regler kring allmänna och enskilda intressen, och hur dessa ska hanteras vid planläggning, lovärenden och ärenden som inte kräver lov. Nedan följer en beskrivning av detta kapitel där endast paragrafer som berör bygglov beskrivs. Vad som gäller vid överklagande angående dessa intressen beskrivs närmare i avsnitt 3.6.

### **2 kap. 1 § Proportionalitetsprincipen**

Vid prövning av bygglovsärenden ska en avvägning göras mellan enskilda och allmänna intressen, detta brukar benämnas proportionalitetsprincipen.<sup>53</sup> Till allmänna intressen räknas natur- kulturaspekter, vissa bestämmelser enligt MB samt utformning av bebyggelse.<sup>54</sup> De enskilda intressena finns inte specificerade i lagstiftningen, dessa uppkommer när enskild direkt påverkas av ett beslut om bygglov. Ofta sammanfaller de allmänna och enskilda intressena.<sup>55</sup> En av de mest grundläggande principerna i PBL utgår ifrån att markanvändningen ska vara lämplig ur allmän synpunkt. Detta utesluter alltså inte att även enskilda intressen ska vägas in i bedömningen. Utgångspunkten är att en rimlig balans alltid ska eftersträvas vid bedömningen av nyttan och konsekvenserna ett bygglovsbeslut får för motstående enskilda intressen.<sup>56</sup>

### **2 kap. 2 § Lämplig markanvändning**

Planläggning och lovgivning ska syfta till att mark och vattenområden används för det mest lämpade ändamålet med hänsyn till behov, läge och beskaffenhet. Sådan användning som medför god hushållning ur allmän synpunkt ska ges företräde. Miljöbalkens bestämmelser i 3 kapitlet och 4 kapitlet 1-8 §§ om hushållning med mark- och vattenområden ska efterlevas i ärenden om planläggning, lov och förhandsbesked. Störst betydelse får bestämmelserna i fråga om framtagande av översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Utanför detaljplanelagt område ger det dock också en utgångspunkt vid lokaliseringsprövning av förhandsbesked och bygglov.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Zeteo, lagkommentar till övergångsbestämmelser PBL

<sup>52</sup> Zeteo, lagkommentar till övergångsbestämmelse 13 p PBL

<sup>53</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 1 § PBL

<sup>54</sup> Boverket – *Olika intressen*

<sup>55</sup> Prop. 1985/86:1 s. 470

<sup>56</sup> Prop. 2009/10:170 – *En enklare plan- och bygglag*, s. 160

<sup>57</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 2 § PBL

## **2 kap. 4 § Lämplighet ur allmän synpunkt**

I ärenden om förhandsbesked, bygglov och planläggning ska mark tas i anspråk och bebyggas endast om det är lämpligt för ändamålet ur allmän synpunkt. Detta är en grundläggande bestämmelse om krav på lämplighetsprövning, där 2 kap. PBL ska ligga till grund för prövningen. Paragrafen utgår ifrån åtgärder där markanvändningen förändras. Bedömningen av lämplighet syftar till att avgöra vilken mark som är lämplig för bebyggelse. I 2 kap. 5 § PBL räknas de aspekter upp som är särskilt viktiga att ta hänsyn till i denna bedömning.<sup>58</sup>

## **2 kap. 5 § Lokalisering**

Aspekter som tas upp är människors hälsa och säkerhet, jord, berg- och vattenförhållanden, möjlighet att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt. Vidare ska möjligheter att förebygga vatten- och luftföroreningar och bullerstörningar samt risken för olyckor, översvämning och erosion tas i beaktning vid bedömning av lämplig lokalisering. Med ordet lokalisering avses vilken del av kommunen som är mest lämpad för det givna ändamålet. Det är ofta en fråga om förhållanden som kan avhjälpas med åtgärder, och att det då blir en fråga om huruvida det finns förutsättningar för att kraven kan uppfyllas utan att extraordinära åtgärder krävs. Ofta blir det en fråga kring ekonomiska faktorer, det vill säga vad de åtgärder som krävs för att uppfylla kraven medför för kostnader.<sup>59</sup>

## **2 kap. 6 § Placering och utformning**

2 kap. 6 § berör placering och utformning på den enskilda fastigheten. Paragrafen är tillämplig både vid ny bebyggelse och vid komplettering eller ändring av befintlig sådan. Paragrafen ger uttryck för särskilda krav som ställs vid utförandet av dessa åtgärder.<sup>60</sup> Kraven som ställs vid utformning och placering är att det bör göras på ett sådant sätt att det anses lämpligt med avseende på natur- och kulturvärden på platsen, stads- och landskapsbilden samt intresset av en god helhetsverkan. Denna hänsyn till omgivningen ska inte bara prövas vid kompletterande åtgärder i redan bebyggda områden utan också när ny bebyggelse lokaliseras i sedan tidigare obebyggda områden.<sup>61</sup> I sådana fall ska aspekter så som topografi och landskapstyp beaktas. En fråga som ställts är kring huruvida 6 § kan inskränka rätten att fullt utnyttja bygg rätt som medges i en detaljplan. Saken har prövats i ett antal rättsfall där slutsatsen har blivit att detta ej är möjligt. Kontentan blir att det istället krävs en ändring av befintlig plan om kommuner vill tillförsäkra en god helhetsverkan.<sup>62</sup> Vidare ska skydd mot uppkomst och spridning av brand, trafikolyckor och andra olyckshändelser samt åtgärder att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar beaktas.

---

<sup>58</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 4 § PBL

<sup>59</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 5 § PBL

<sup>60</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 6 § PBL

<sup>61</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 6 § 1 p PBL

<sup>62</sup> Prop. 1985/86:1 s. 481

Andra faktorer som bör tas hänsyn till vid plan- och lovärenden enligt denna paragraf är behovet av hushållning med vatten, energi, goda klimat- och hygienförhållanden, möjlighet att hantera avfall, trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö, möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området samt behovet av framtida förändringar och kompletteringar. Syftet med det sistnämnda är att på sikt genom god planering skapa ekonomiska och övriga positiva fördelar.<sup>63</sup> Bestämmelsen avses inte tolkas allt för strängt då avsikten inte är att skapa markreserver inom bebyggelseområden, avvägning bör ske från fall till fall.<sup>64</sup>

Punkten som berör trafikförsörjning och behov av en god trafikmiljö innefattar särskilt kollektivtrafik,<sup>65</sup> men också att skapa en god trafiksituation generellt genom en ändamålsenlig placering och utformning. Inkluderat i det ingår biltrafik, gång- och cykelbanor samt parkeringsutrymmen.<sup>66</sup> Det som sägs kring tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga är en sammanfattning kring krav som ställs på byggnader, tomter och allmänna platser i denna fråga.<sup>67</sup> Vad som hittills beskrivits om 6 § gäller även för ljusanordningar och skyltar. Syftet är att ge en möjlighet att kunna ställa krav på dessa åtgärder då de inte anses vara anläggningar och därmed inte heller innefattas i begreppet "byggnadsverk".<sup>68</sup>

Särskild hänsyn ska visas ett områdes historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden. Vid tillägg och ändring ska detta göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och bevaras. Direkta motsvarigheter till dessa bestämmelser återfinns i 8 kap. 13 och 17 §§ PBL vad gäller enskilda byggnader.<sup>69</sup> Dessa beskrivs närmare under avsnitt 3.2.4.

## **2 kap. 6 a § Buller**

Föreskrifter finns också kring hur bostadsbyggnader ska lokaliseras och utformas med hänsyn till buller. Krav ställs på att marken till vilken bostäder lokaliseras ska vara lämplig med avseende på möjligheten att förebygga olägenheter för människors hälsa på grund av omgivningsbuller. Byggnader ska också utformas på ett sådant sätt att det anses lämpligt utifrån de förutsättningar som finns att förebygga påverkan på människors hälsa av buller. Olägenhet för människors hälsa är här definierat som en sådan påverkan som genom hygienisk eller medicinsk bedömning kan påverka hälsan skadligt och som inte är tillfällig eller obetydligt. Det som sägs i paragrafen är en precisering av det som föreskrivs i 5 § första stycket 1 och 4 angående människors hälsa och

---

<sup>63</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 6 § 8 p PBL

<sup>64</sup> Prop. 1985/86:1 s. 477

<sup>65</sup> Prop. 1985/86:1 s. 119

<sup>66</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 6 § 6 p PBL

<sup>67</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 6 § 7 p PBL

<sup>68</sup> Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 144 och 165

<sup>69</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 6 § 3 st. PBL

säkerhet. Syftet med paragrafen var att bedömning av denna risk skulle ske enhetligt i PBL och MB.<sup>70</sup>

## **2 kap. 9 § Betydande olägenhet och grundvatten**

Vid planläggning och lokalisering, placering samt utformning av byggnadsverk, ljusanordningar och skyltar enligt PBL får den avsedda användningen inte medföra risk för människors hälsa och säkerhet genom påverkan på grundvatten eller omgivningen i övrigt. Betydande olägenhet på annat sett får heller inte uppkomma. Det som avses inom *övrigt* är exempelvis att inte byggnader ska placeras för nära varandra eller utformas på ett sådant sätt att risk för spridning av brand uppkommer.

Inom begreppet betydande olägenhet ryms annan typ av påverkan för grannar så som försämrade ljusförhållanden eller skymd utsikt.<sup>71</sup> Frågan kring skymd utsikt har behandlats i RÅ 1991 ref. 46. Överklagan gällde helt skymd utsikt för den klagande inom detaljplanerat område, där den sökta åtgärden inte stred mot detaljplanen. Grannen ansåg att den skymda utsikten var av betydande olägenhet för denne och att en annan placering av den tänkta bostaden var möjlig inom byggrätten. Regeringsrätten resonerade kring lagstiftarens avsikt med 2 kap. 9 § PBL, och den avvägning som måste göras gentemot kraven i 9 kap 30 § PBL 1 st. 2., att bygglovs ska beviljas om åtgärden inte strider mot detaljplanen. Regeringsrätten kom fram till att det inte kan ha varit lagstiftarens avsikt med 9 § att den ska kunna inskränka i en byggrätt vad gäller höjd, antal våningar och storlek. Däremot kan det finnas en möjlighet att neka ett bygglov i de fall en annan placering utan inskränkning av byggrätten är möjlig och åtgärden är av betydande olägenhet. Med betydande olägenhet ska en stor inskränkning av utsikten uppstå enligt Regeringsrätten, det räcker inte med en delvis försämring. Det måste därmed göras en helhetsbedömning från fall till fall. Regeringsrätten beslutade med bakgrund av detta att återförvisa ärendet tillbaka till nämnden för vidare handläggning. De ansåg att det i detta fall uppstod sådan betydande olägenhet då i princip hela sjöutsikten skulle komma att skymmas, och det fanns möjlighet till en annan placering inom byggrätten som inte skulle medföra en sådan olägenhet.

I Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) 2013:1 gjordes en motsatt bedömning än i ovanstående fall. I detta ärende beviljades istället bygglov för en åtgärd som följde detaljplanen och där grannens havsutsikt skulle komma att skymmas. Rätten ansåg att det inte skulle uppstå sådan betydande olägenhet som avses i 2 kap. 9 § PBL. De anförde att havsutsikten, redan innan den nya åtgärden vidtagits, var påtagligt begränsad och eftersom den nya åtgärden rymdes inom byggrätten fanns det inte skäl att neka bygglovet.

I RÅ 1990 ref. 52 behandlades frågan om minskat ljusinfall. Ett bygglov hade nekats av byggnadsnämnden för en påbyggnad av ett enbostadshus med ett våningsplan. Åtgärden medgavs inom byggrätten i detaljplanen. Byggnadsnämnden ansåg att åtgär-

---

<sup>70</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap. 6 a § PBL

<sup>71</sup> Zeteo, lagkommentar till 2 kap 9 § PBL

den skulle innebära en betydande olägenhet för grannarna på grund av ökad skuggning på deras fastigheter. Regeringsrätten undanröjde byggnadsnämndens beslut och medgav bygglovet med motiveringen att det var en planenlig åtgärd och att det på grund av områdets karaktär var något som fastighetsägare får tåla. Då området var tätbebyggt ansågs det oundvikligt att sådan skuggning uppkommer, vilket då inte ska anses medföra betydande olägenhet för de boende i området.

I ett avgörande från MÖD prövades skymd sjöutsikt inom ett område med områdesbestämmelser. De bedömde att bygglov inte kunde beviljas då betydande olägenhet uppkom för grannarna vars sjöutsikt skulle försvinna. Av resonemanget följde att då områdesbestämmelser inte medger någon byggrätt blir kraven vid bedömningen av vad som anses vara betydande olägenhet lägre ställda.<sup>72</sup>

## **2 kap. 10 § Miljökvalitetsnormer**

I 2 kap. 10 § PBL föreskrivs att de miljökvalitetsnormer och föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap. MB också ska följas ifråga om plan- och lovärenden. Normer finns för luft, buller och vattenkvalitet.

## **3.5 Krav på byggnadsverk**

8 kap. PBL reglerar de krav som ställs på byggnadsverk vid lovgivning. Nedanstående beskrivning innefattar de paragrafer som gäller vid lovgivning samt några av de som inte ingår enligt 9 kap. PBL. Anledningen till detta är att klagande anför skäl som härrör till dessa paragrafer.

### **8 kap. 1 § Utformningskravet**

En byggnad ska vara lämpad för sitt ändamål, ha god färg, form och materialtillverkan samt vara tillgänglig för människor med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. I regeringens proposition 1993/94:178 – *Ändring i plan- och bygglagen mm.* s. 101, beskrivs bland annat att kraven på lämplighet utifrån ändamålet innebär att bostäder ska ha utrymmen för hygien, vila, samvaro, förvaring och måltider samt utrustning för matberedning och hygien. Dessa ska också vara avskilda från varandra i skälig utsträckning. Syftet var inte att detaljstyra den invändigt fysiska utformningen med undantag på tillgänglighetsaspekter, utan snarare göra en bedömning av de funktioner som anses krävas för det specifika ändamålet. Huvudprincipen bör vara att de funktioner som räknats upp i förarbetena är de som ska tillgodoses. Preciseringsen av kravet på ändamålsenlighet återfinns i 3 kap 1 § PBF.<sup>73</sup>

Kravet på god färg, form och materialverkan handlar om de arkitektoniska krav som kan ställas på en byggnad i fråga om bygglov. Vid prövning av en bygglovsansökan är det byggnadens så kallade egenvärde som bedöms. Bedömningen innefattar materialverkan på byggnadens yttre utseende samt dess arkitektoniska utformning. Krav på

---

<sup>72</sup> MÖD P 11281-12

<sup>73</sup> Zeteo, lagkommentar till 8 kap. 1 § 1 p PBL

anpassning till befintlig bebyggelse och områdets karaktär får däremot inte medföra att byggnaden förlorar ett eget värde. Hur en byggnad utformas till det yttre bör göras genom en avvägning mellan byggherrens vision, estetiska moderiktningar och tekniska förutsättningar.<sup>74</sup>

Byggherren är den som i första hand avgör byggnadens utformning, men byggnadsnämnden kan ställa krav för att säkerställa att den yttre miljön får en god estetisk kvalitet. Det kan röra sig om krav på placering, utformning och färgsättning. När den tilltänkta byggnaden lokaliseras nära bebyggelse eller enstaka byggnader med högt kulturhistorisk, miljömässigt eller på annat sätt konstnärligt värde bör speciellt höga krav ställas.<sup>75</sup>

Saken har prövats i RÅ 2001 ref. 31, där det överklagade bygglovet gällde ett enbostadshus med en något ovanlig form. Huset som skulle byggas hade formen av en glob. Området där huset skulle uppföras var av blandad karaktär, där tidstypiska byggnader från hela 1900-talet fanns representerade. Även den kuperade terrängen gav området en känsla av variation. I nära anslutning till det tänka globhuset byggdes också ett nytt modernt hus. Kommunen hade inte heller bedömt eller pekat ut området som särskilt värdefullt ur kulturhistorisk synpunkt eller på annat sätt bevarandevärt. Regeringsrätten fann att trots sin ovanliga form skulle huset inte bli ett dominerande inslag i stadsbilden. Huset skulle snarare bidra ytterligare till känslan av ett variationsrikt område. Därmed fastslog regeringsrätten byggnadsnämndens beslut och bygglov beviljades.

### **8 kap. 2 § Kravens förutsättningar**

Kraven i 8 kap. 1 § PBL ska uppfyllas för hela byggnaden vid nybyggnation. Vid ombyggnad ska kraven uppfyllas för hela byggnaden, men om detta inte är rimligt ska det uppfyllas för den betydande och avgränsbara del som påtagligt förnyas genom ombyggnaden. Vid en annan ändring av en byggnad ska kraven uppfyllas för den del som ändringen avser. Ovanstående gäller förutom i de fall då annat följer av andra paragrafer i 8 kap. PBL eller då föreskrifter har meddelats enligt 16 kap. 2 § PBL.

### **8 kap. 3 § Krav på anläggningar, ljusanordningar och skyltar**

Genom föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 2 § PBL utöver det som gäller för byggnadsverk, kan bestämmelserna i 8 kap. 1 § även tillämpas för anläggningar, ljusanordningar och skyltar. 8 kap. 2 § PBL kan också bli applicerbar i fråga om anläggningar.

### **8 kap. 4 § Tekniska krav**

Tekniska krav ställs på byggnadsverk, det är dock inte något som ska prövas i bygglovet enligt 9 kap. 30 och 31 §§ PBL. Kraven aktualiseras istället i den kontrollplan som krävs vid genomförandet av byggnationen enligt 10 kap 7 § PBL. Kraven innefattar

---

<sup>74</sup> Zeteo, lagkommentar till 8 kap. 1 § 2 p PBL

<sup>75</sup> Prop. 1985/86:1 s. 479

bland annat en byggnads lämplighet utifrån aspekter så som säkerhet vid brand, skydd mot buller och tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga.

### **8 kap. 6 § Undantag från krav på tillgänglighet och användbarhet**

Det finns undantag till de krav som ställs angående användbarhet och tillgänglighet, bland annat när det gäller arbetslokaler. Om det anses obefogat utifrån verksamhetens karaktär behöver inte kraven aktualiseras. Det samma gäller för fritidshus bestående av högst två bostäder samt tillgänglighet till ett en- eller tvåbostadshus i de fallen terrängförhållanden gör det olämpligt att uppfylla kraven. Vad gäller undantaget för en- och tvåbostadshus rör det endast tillgängligheten till byggnaden och inte ett undantag på de krav som ställs invändigt.<sup>76</sup>

### **8 kap. 7 § Undantag vid ändring eller flyttning av byggnad**

Vissa lättnader finns kring kraven i 8 kap. 1 och 4 §§ PBL vid ändring eller flyttning av en byggnad. Kraven får anpassas eller undantas med hänsyn till syftet med flyttningen, åtgärdens omfattning, byggnadens förutsättningar samt bestämmelser kring förbud mot förvanskning och varsamhet enligt 8 kap. 13 och 17 §§ PBL. Avsteg från kraven i 1 § 3 st. samt 4 § 1 st. 8 gällande tillgänglighet och användbarhet får endast ske om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven med hänsyn till byggnadens standard, ändringens omfattning eller flyttningens syfte. Om åtgärden innebär en vind inreds som bostad på högst 35 kvadratmeter får avsteg alltid göras. Det som sagts tidigare i detta stycke gäller även för andra anläggningar än byggnader. Denna ändring i lagen som trädde i kraft 2014 syftade till att skapa fler student- och ungdomsbostäder.<sup>77</sup>

### **8 kap. 9 § Obebyggda tomter**

När en obebyggd tomt ska bebyggas ställs krav på att den ordnas på ett sätt som anses lämpligt med hänsyn till natur- och kulturvärden samt stads- och landskapsbilden på platsen. En obebyggt tomt ska ordnas så att en betydande olägenhet för trafik och omgivning inte uppkommer. Vidare ställs krav på att de naturförutsättningar som råder på platsen så långt som möjligt tas tillvara. Vad gäller utfart ska en sådan anordnas från tomten på ett lämpligt sätt samt att det finns anordningar som tillåter nödvändiga transporter samt säkerställer att kravet på framkomlighet för utryckningsfordon uppfylls. Utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon ska också anordnas inom eller i anslutning till tomten i den utsträckning som anses skäligt. Risken för olycksfall ska minimeras och tillgänglighet säkerställas för personer med nedsatt orientering- och rörelseförmåga, om det är rimligt utifrån rådande terrängförhållanden och övriga förutsättningar. Särskilda krav ställs vid byggnation av exempelvis flerbostadshus eller skola. Då krävs att en friyta tillgängliggörs som är lämplig för lek och utomhusvistelse.

Definitionen av en tomt enligt 1 kap. 4 § PBL är:

---

<sup>76</sup> Zeteo, lagkommentar 8 kap. 6 § PBL

<sup>77</sup> Zeteo, lagkommentar till 8 kap. 7 § PBL

”Ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål.”

Innebörden av denna definition är att till exempel mark för parkering, lastning, lossning och friytor för lek och utevistelse också innefattas i begreppet och inte enbart tomt som är bebyggd.<sup>78</sup>

#### **8 kap. 10 § Krav på bebyggda tomter**

Kraven som ställs på obebyggda tomter gällande utrymme för parkering, lastning och lossning samt friyta gäller också för bebyggda tomter. Kravet kan ställas oberoende av om byggnationen uppförts innan eller efter nya PBL samt om sådana särskilda krav ställts i planen eller ej.<sup>79</sup> Med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet får dock kraven inte drivas längre än vad som anses skäligt.<sup>80</sup>

#### **8 kap. 11 § Krav på bebyggda tomter**

Vid bygglovskrävande ändringsåtgärder på en bebyggd tomt ska samtliga krav i 8 kap. 9 § uppfyllas i den mån det är skäligt utifrån de särskilda förutsättningarna på tomten samt kostnaderna för arbetet.

#### **8 kap. 12 § Krav på allmänna platser och andra områden**

De krav som ställs för obebyggda och bebyggda tomter enligt 9-11 §§ ska också tillämpas för allmänna platser och andra områden för andra anläggningar än byggnader. Kraven ska ställas utifrån vad som anses skäligt. Tillgänglighet för personer med nedsatt orientering- och rörelseförmåga ska alltid säkerställas i den utsträckning som följer av föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 5 § PBL.

Definitionen av allmän plats enligt 1 kap. 4 § PBL är:

“En gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov”.

Områden för andra anläggningar är sådana som krävs för anläggningar som kräver bygglov enligt 6 kap. 1 § PBF.<sup>81</sup>

#### **8 kap. 13 § Förbud mot förvanskning**

En byggnad som anses särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, konstnärlig och eller miljömässig synpunkt får inte förvanskas. Kravet gäller även tomter i de fall skyddsbestämmelser meddelats i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Bygglövspliktiga anläggningar enligt 6 kap. 1 § PBF omfattas också av kravet. Vidare gäller kravet även för bebyggelseområden och allmänna platser.

I RÅ 1997 ref. 77 prövades frågan kring förvanskningsförbudet. Åtgärden gällde byte av takbeläggning, från tegeltak till ett tegelliknande plåttak, på ett enbostadshus i Sotenäs kommun. Regeringsrätten ansåg att åtgärden stred mot bestämmelserna i 8 kap.

---

<sup>78</sup> Zeteo, lagkommentar till 8 kap. 9 § PBL

<sup>79</sup> Zeteo, lagkommentar till 8 kap. 10 §

<sup>80</sup> Prop. 1985/86:1 s. 523

<sup>81</sup> Zeteo, lagkommentar till 8 kap. 12 § PBL



13 § PBL och upphävde bygglovet. De motiverade sitt beslut med att bygganden var beläget i ett område av högt kulturhistoriskt värde och att själva byggnaden bidrog till detta värde och därmed ansågs ett sådant takbyte innebära att bygganden förvanskades.

#### **8 kap. 17 § Varsamhetsbestämmelser**

Vid ändring eller flyttning av en byggnad ska detta ske varsamt utifrån byggnadens karaktärsdrag. Dess historiska, kulturhistoriska, tekniska, miljömässiga och konstnärliga värden ska tas tillvara. Denna paragraf kan ses som ett komplement till 7 § i detta kapitel.<sup>82</sup>

#### **8 kap. 18 § Varsamhetsbestämmelser gällande anläggningar**

Kravet på varsamhet enligt 17 § gäller även i fråga om de anläggningar som kräver bygglov enligt 6 kap. 1 § PBF.

### **3.6 Överklagande av bygglov**

I detta avsnitt redogörs för hur ett bygglovsbeslut taget av byggnadsnämnden kan överklagas, vad som går att överklaga enligt reglerna i 13 kap. PBL och praxis samt länsstyrelsens ärendehantering. Vidare redogörs för den tidsfrist inom vilken det är möjligt att överklaga ett beslut om bygglov. Avslutningsvis beskrivs rätten att överklaga ett ärende, det vill säga prövningen kring vem som är sakägare och har klagorätt enligt FL:s regler.

#### **3.6.1 Överklagandets form**

Enligt 13 kap. 3 § kan kommunala beslut om lov och förhandsbesked överklagas till länsstyrelsen. Överklagan ska lämnas in skriftligt senast tre veckor efter det att klagande tagit del av beslutet, se avsnitt 3.6.2. Överklagan lämnas in till den myndighet som fattat beslutet, vilket i fråga om lovärenden är byggnadsnämnden i kommunen, 23 § FL. Enligt 24 § 1 st. FL ska byggnadsnämnden endast pröva om överklagandet inkommit i rätt tid, en så kallad rättstidsprövning.<sup>83</sup> Har det inkommit inom tidsfristen ska byggnadsnämnden överlämna skrivelsen tillsammans med övriga handlingar i ärendet till länsstyrelsen som sedan prövar saken, 25 § FL. Om det däremot visar sig att det skett för sent ska byggnadsnämnden avvisa överklagandet. Några avvikelser finns kring denna regel. Om förseningen berott av brister i byggnadsnämndens information till klagande kring hur ett överklagande ska ske, trots utgången tidsfrist, kan överklagandet inte avvisas. Enligt 24 § 2-3 st. FL gäller detsamma i de fall då skrivelsen inkommit direkt till länsstyrelsen inom överklagandetiden. Då ska länsstyrelsen överlämna skrivelsen till byggnadsnämnden tillsammans med information kring vilken dag den kommit dem till handa. Vid de fall byggnadsnämnden bedömer att skrivelsen

---

<sup>82</sup> Zeteo, lagkommentar till 8 kap. 17 § PBL

<sup>83</sup> Gustafsson (2015) - *Bygglovsboken*, s. 159

inkommit försent och ovan beskrivna omständigheter ej ägt rum avvisas ärendet. Beslut om avvisning kan överklagas på samma sätt som bygglovsbeslut, 30 § FL.

Ett överklagande av bygglov är ett så kallat förvaltningsbesvär och ska därmed prövas enligt FL:s regler. Innebörden av detta är att länsstyrelsen kan pröva både lämplighet och laglighet av beslut som första överklagandeinstans. Med lämplighet prövas om beslut har kunnat tas med delegation, vilket innebär att byggnadsnämnden under vissa omständigheter kan lämna över beslutanderätten till en tjänsteman. Länsstyrelsen kan då pröva om villkoren för delegation varit uppfyllda. Länsstyrelsen har också rätt att pröva huruvida en åtgärd följer detaljplanens bestämmelser.<sup>84</sup> I övrigt kan överinstanser pröva även andra omständigheter som ingår i den prövning som byggnadsnämnden ska göra vid bygglov. I MÖD P 6103-15 upphävdes ett bygglov med skälet att byggnadens dörrar var för smala och inte uppfyllde utformningskravet i 8 kap. 1 § 3 vad gäller tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Anmärkningsvärt i detta fall var att varken den klagande eller underinstanserna hade anfört denna brist.

13 kap. 2 § PBL reglerar sådant som inte kan överklagas. Där föreskrivs bland annat att frågor som redan är prövade genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked inte får överklagas, se avsnitt 0. En sakägare har rätt att klaga med avseende på dennes enskilda intressen. Huruvida en sakägare även kan klaga på allmänna intressen ges inget tydligt svar i lagen. I RÅ 1993 ref 97 konstateras följande: en grundprincip i förvaltningsprocessen är 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 överklagande rör, om inte annat är uttryckligen föreskrivet eller ändå kan anses följa av de bestämmelser som reglerar den aktuella frågan. I det förevarande fallet hade en klagande anfört såväl enskilda som allmänna intressen för sin talan. Regeringsrätten fann inga hinder i aktuell lagstiftning kring att anföra sådana allmänna skäl. Vidare konstaterades att det inte förelåg några hinder att som klagoberättigad anföra, förutom enskilda skäl, sådana skäl som berör ett allmänt intresse som stöd för sin talan.

I RÅ 1994 ref 39 gjordes samma bedömning och regeringsrätten konstaterade att en inskränkning i denna rätt skulle leda till att det hindrar länsstyrelsen från att utöva den tillsyn, över kommunernas avvägning mellan enskilda och allmänna intressen genom tillämpning av 2 kap. PBL, som regelsystemet förutsätter.

När ett ärende inkommer från byggnadsnämnden erhåller det ett diarienummer och tilldelas en handläggare på länsstyrelsen. Det är som regel en jurist som handlägger ärendet, men kan också involvera miljövetare, antikvarier och arkitekter. En utredning sker av ärendet och handläggaren ansvarar för att inhämta de eventuella kompletterande uppgifter som krävs. Efter ett beslut fattats i ärendet skickas det till kommunen

---

<sup>84</sup> Gustafsson (2015) s. 32 och s. 160

och berörda parter.<sup>85</sup> Enligt 7 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten för den delen eftersätts. Länsstyrelsen ansvarar också för att på egen hand inhämta yttranden och upplysningar ifrån andra myndigheter då detta krävs. Som myndighet finns även krav på ett lättbegripligt språkbruk och att på andra sätt underlätta samröret med berörda, 7 § FL.

Länsstyrelsen kan besluta att avvisa, avskryva, upphäva, återförvisa eller avslå ett ärende. När ett ärende avskrivs beror det på att saken har förfallit med orsak av att den klagande tagit tillbaka sitt överklagande. När ett ärende avvisas beror det på att den klagande inte ansetts ha klagorätt eller länsstyrelsen inte varit rätt instans att vända sig till. När ett beslut om återförvisning tas beror det av brister i den prövning som skett i lägre instans, i detta fall byggnadsnämnden. Då återförvisas ärendet tillbaka till denna instans för vidare handläggning.<sup>86</sup> Vid avslag av ett ärende fastställs byggnadsnämndens beslut i fråga om bygglov. När länsstyrelsen beslutar att upphäva undanröjer de beslutet om bygglov i sin helhet.<sup>87</sup>

### **3.6.2 Tidsfrister för överklaganden**

I regeringens proposition 2009/10:170 - *En enklare plan- och bygglag*, kom förslag till en uppdatering av ÄPBL. Förändringar gällande bygglov handlade bland annat om att förkorta överklagandetiden genom att bygglov vinner laga kraft, vilket det inte gjort tidigare.<sup>88</sup> Tidigare fanns ingen avgränsad period för överklaganden vilket i sin tur kunde leda till att bygglov riskerade att upphävas i efterhand. Det fanns med andra ord risk för att en utförd byggåtgärd plötsligt blev ogiltigt på grund av ett tillbakadraget bygglov.<sup>89</sup>

När den nya PBL trädde ikraft 2011 infördes en överklagandetid på tre veckor för närmast berörda sakägare och ytterligare en vecka för övriga, 13 kap. 16 § PBL. Enligt 9 kap 41 § PBL ska ett beslut om bygglov delges den sökande, annan part så som exempelvis arrendatorer samt de som innefattas av 9 kap 25 § PBL och de som lämnat in synpunkter i ärendet vilka inte blivit tillgodosedda. Delgivning ska också innehålla information kring hur beslutet överklagas. Beslut om bygglov ska även kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. Meddelandet ska innehålla vad beslutet innebär och vart beslutet görs tillgängligt, 9 kap. 41 a § PBL. Detta meddelande ska senast den dag då det kungörs även skickas till rågrannar och rättighetsinnehavare till en sådan fastighet. I detta innefattas också de fastigheter som endast åtskiljs från den fastighet vilken åtgärden berör med en väg eller gata. Vidare ska även andra kända sakägare meddelas om detta anses skäligt beroende av storleken på denna krets, 9 kap 41 b § PBL. I och med de reglerade tiderna för överklaganden skulle säkerhet och trygghet skapas för den sökande och genom ett lagakraftvunnet bygglov få

---

<sup>85</sup> Länsstyrelsen *Västra Götaland*

<sup>86</sup> Domstol.se - *Juridisk ordlista*

<sup>87</sup> Länsstyrelsen *Örebro län*

<sup>88</sup> Prop. 2009/10:170 s. 293

<sup>89</sup> Ibid

ett kvitto på att åtgärden inte riskerar att bli olovlig.<sup>90</sup> Har dock inte delgivning enligt 9 kap. 41 b § skett på rätt sätt har de som anses vara sakägare möjlighet att kräva ett återställande av försutten tid, 58 kap. 11 § rättegångsbalken (RB). Det innebär då att de har möjlighet att överklaga ett beslut trots att bygglovet vunnit laga kraft.<sup>91</sup>

### **3.6.3 Klagorätt**

Vem som har rätt att överklaga ett beslut om lov styrs av 22 § FL enligt 13 kap. 8 § PBL. Den som beslutet angår har rätt att överklaga om beslutet gått denne emot och om beslutet går att överklaga. Enbart det faktum att någon har eller ska ha underrättats om ett beslut om lov innebär per automatik inte att denne har rätt att överklaga, 13 kap. 9 § PBL. Vem som är sakägare enligt definitionen i 22 § FL är med andra ord inte tydligt definierad utan får ses som en vägledning. Därmed blir utarbetad praxis avgörande i tolkningen kring vem som anses vara sakägare och därmed innehar klagorätt.<sup>92</sup>

En sökande har rätt att överklaga ett bygglov som gått denne emot, det vill säga nekats, men också eventuella föreskrifter eller villkor för lovet som denne inte accepterar.<sup>93</sup> För att en person som inte är sökande ska anses ha klagorätt i ett beslut om lov krävs som regel att beslutets verkningar inte enbart berör den sökande utan även den klagande. Vidare ställs också krav på att det intresse som klagande anfört är möjligt att beakta vid prövningen. Utöver det kan klaganden anses ha klagorätt om det bedöms att denne haft beaktansvärt intresse i att få saken prövad utifrån de rättsliga förutsättningarna.<sup>94</sup> I en dom från Regeringsrätten från 1992 uttrycks följande angående klagorätt:

"Vad 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 grannskap som är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av det byggande, som avses med bygglovet, naturförhållandena på platsen m.m."<sup>95</sup>

Innebörden av detta uttalande har i skilda rättsfall från regeringsrätten legat till grund för bedömningen gällande en klagandes ställning som sakägare. I ett avgörande gällande målet RÅ 2005 ref. 36 bedömdes en klagande vara klagoberättigad vid ett beviljat bygglov för telemast på direkt angränsande fastighet till hans egen. I tidigare instanser ansågs han inte berörd på grund av avståndet till masten. Avståndet ansågs för stort och därmed var den klagande inte att betrakta som särskilt berörd av åtgärden. Motiveringen från regeringsrätten var genom hänvisning till citatet i målet från 1992 att en sådan granne (rågranne) alltid har klagorätt, oavsett hur långt ifrån den lovgivna

---

<sup>90</sup> Prop. 2009/10:170 s. 294

<sup>91</sup> Hogstodomstolen.se

<sup>92</sup> Karnov, lagkommentar till 22 § FL

<sup>93</sup> Gustafsson (2015), s. 160

<sup>94</sup> Karnov, lagkommentar till 22 § FL

<sup>95</sup> RÅ 1992 ref. 31

åtgärden är belägen, och upphävde således tidigare instansers beslut i frågan. Domen slår ytterligare fast praxis att en rågranne alltid har klagorätt.

Begreppet rågranne återfinns inte i någon lagtext, men är ett allmänt vedertaget begrepp som ofta används för att beskriva grannar vars fastigheter angränsar till varandra. Vad som innefattas av begreppet *grannar* i övrigt är något mer tvetydligt. De ägare vars fastigheter endast avgränsas av en väg mot den fastighet på vilken en åtgärd berör, anses också normalt vara sakägare. Därutöver kan andra ägare av närliggande fastigheter anses ha klagorätt. Avgörande är i fall de bedöms särskilt berörda utifrån arten och omfattningen av den lovgivna åtgärden. Trafik- och naturförhållanden kan också vägas in i bedömningen.<sup>96</sup> I RÅ 1998 not 78 hänvisar Regeringsrätten även här till citatet i RÅ 1992 ref. 31, och bedömde utifrån det, att en ägare till en fastighet som är belägen snett över vägen till den fastighet som berörs av en bygglovsåtgärd inte anses vara särskilt berörd. Åtgärden rörde en utbyggnad med takkupa, och rätten ansåg att denna åtgärd påverkade den klagandes fastighet i så ringa grad att klaganden inte kunde anses vara särskilt berörd.

Att som klagande enbart anföra allmänna intressen för sin klagan räcker inte för att denne ska anses vara sakägare. Det krävs därutöver att dennes enskilda intresse påverkas på ett sådant sätt att klagorätt föreligger enligt 22 § FL.<sup>97</sup> Sakägarbegreppet är med andra ord svårdefinierat och en bedömning måste göras från fall till fall.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Gustafsson (2015), s. 162

<sup>97</sup> SOU 2014:14 s. 120

<sup>98</sup> Gustafsson (2015), s. 162-163

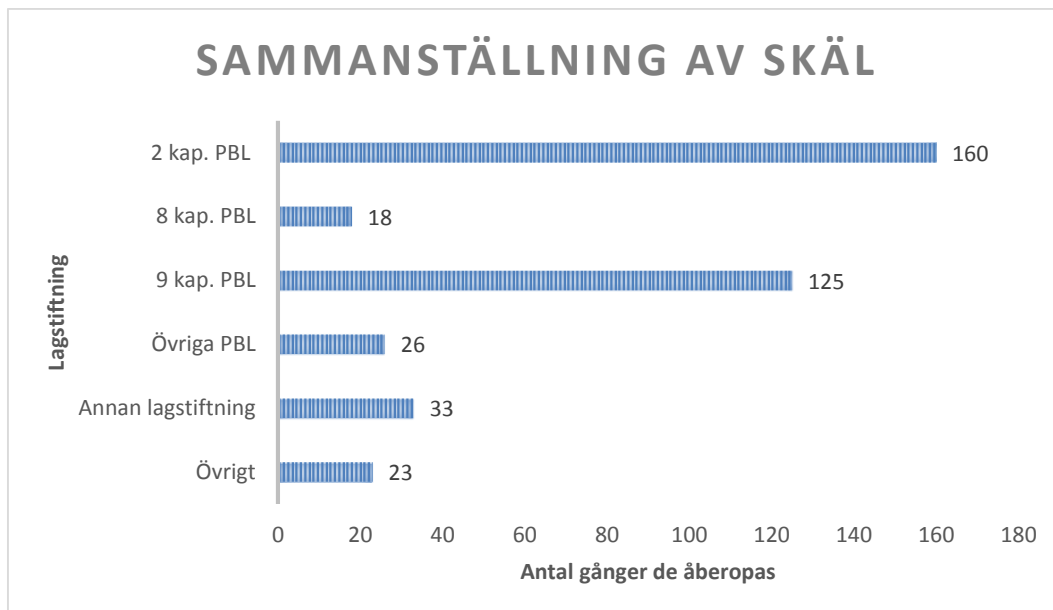
## 4 Resultat

Nedan följer resultatet av den granskning och sammanställning som gjorts av det empiriska materialet i form av beslutshandlingar rörande bygglovsbeslut i Västra Götaland under 2015. Den första delen av resultatet består av vilka skäl som åberopas av klagande. Vidare presenteras utfallen av överklagandena i länsstyrelsens beslut, med vilka skäl de upphävt och återförvisat ärenden samt om dessa stämmer överens med de skäl som klagande anfört.

### 4.1 Vilka skäl anförs av klagande?

I de 197 granskade beslutshandlingarna har 674 skäl totalt anförts av klagande. Skälen har tolkats och resulterat i 77 individuella kategorier, se bilaga C. Dessa har sedan ytterligare ordnats i sex kategorier för att presentera, på övergripande nivå, vilka kapitel inom PBL samt annan lagstiftning de anförda skälen härrört till.

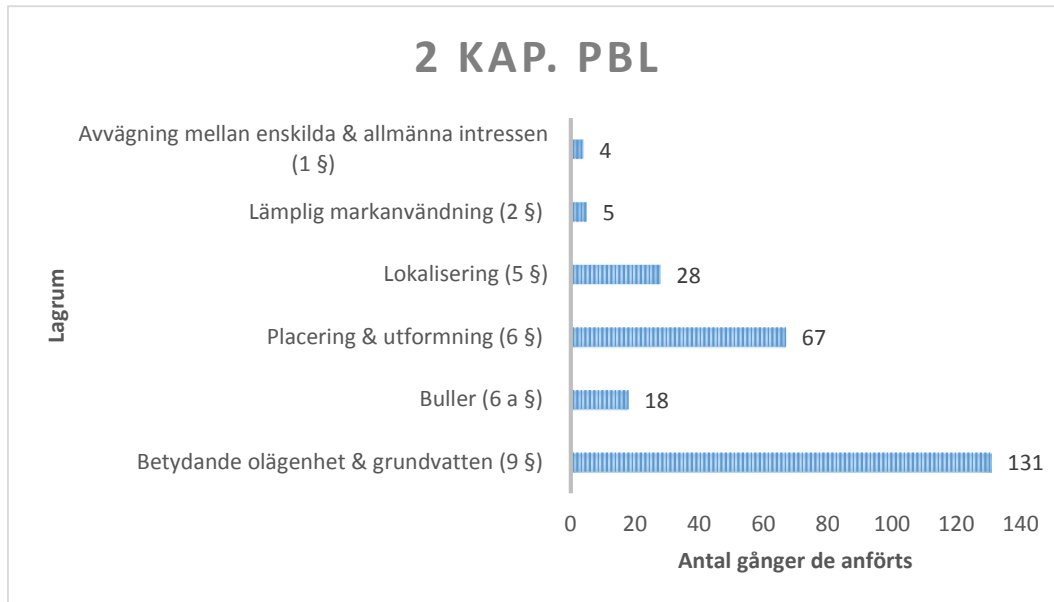
Av Figur 1 framgår att 2 kap. PBL är det mest frekvent åberopade kapitlet, då sådana skäl förekommer i cirka 81 % av ärendena. Vidare åberopas 9 kap. PBL i 125 fall vilket ger en procentsats på cirka 63 %. Resterande kategorier har åberopas i 5-18 % av fallen.



Figur 1. Sammanställning av skäl anförda av klagande part

#### 4.1.1 2 kap. PBL

Av Figur 2 framgår att 9 § är den mest frekvent åberopade paragrafen i 2 kap. PBL. Endast i ett fall har skälen rört påverkan på grundvatten och i 130 av 131 fall har betydande olägenhet anförts som skäl. 6 § har åberopats 67 gånger och 5 § har åberopats 28 gånger.



Figur 2. Sammanställning kring anförda skäl i 2 kap. PBL.

Fortsättningsvis presenteras varje paragraf särskilt med hänsyn till om åtgärden är belägen inom eller utom detaljplanelagt område då prövningen av 2 kap. skiljer sig åt i detta avseende.

2 kap. 1 §, *Avvägning mellan enskilda och allmänna intressen* har åberopats för en åtgärd inom detaljplan i 1 av fallen och utom detaljplan i 3 av fallen.

2 kap. 2 §, *Lämplig markanvändning*, har åberopats för en åtgärd inom detaljplan i 1 av fallen, utom detaljplan i 2 av fallen, områdesbestämmelse i 1 fall, och i 1 fall har det ej framgått om åtgärden omfattas av någon plan.

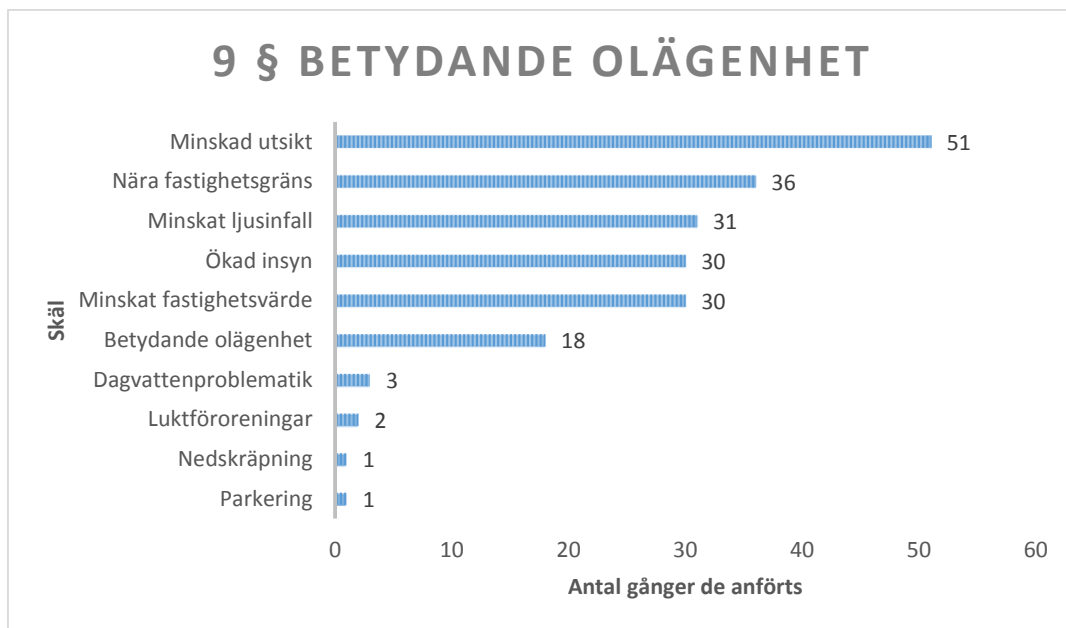
2 kap. 5 §, *Lokalisering*, har åberopats för en åtgärd inom detaljplan i 16 av fallen, utom detaljplan i 8 av fallen och i 4 fall har det ej framgått om åtgärden omfattas av någon plan.

2 kap. 6 § 1 st. 1 p., *Placering och utformning med hänsyn till landskapsbild och god helhetsverkan mm.* har åberopats för en åtgärd inom detaljplan i 34 av fallen, utom detaljplan i 16 av fallen, områdesbestämmelser 2, vet ej i ett av fallen. Resterande delar av paragrafen har åberopats inom detaljplan i 11 av fallen, utom detaljplan i 10 av fallen, och i en gång där områdesbestämmelser finns.

2 kap. 6 a §, *Buller*, har åberopats för en åtgärd inom detaljplan i 11 av fallen, utom detaljplan i 5 av fallen och vet ej i 2 av fallen.

2 kap. 9 §, Betydande olägenhet och grundvatten, har åberopats för en åtgärd inom detaljplan i 86 av fallen, utom detaljplan i 38 av fallen, områdesbestämmelser i 3 av fallen och i 3 av fallen har det ej framgått om åtgärden omfattats av planläggning.

Eftersom 2 kap. 9 § PBL har varit den mest frekvent förekommande kategorin presenteras denna närmare i Figur 3 för att skapa en förståelse kring vad klagande har anfört för skäl. I de ärenden där betydande olägenhet har åberopats återkommer ofta flera av de skälen i kombination, vilket innebär att flera betydande olägenheter kan ha anförts i samman ärende. I 18 fall har klagande enbart anfört att en betydande olägenhet uppkommer för dem utan närmare specificering kring orsaken.



Figur 3. Sammanställning av skäl som klagande har anfört som betydande olägenhet.

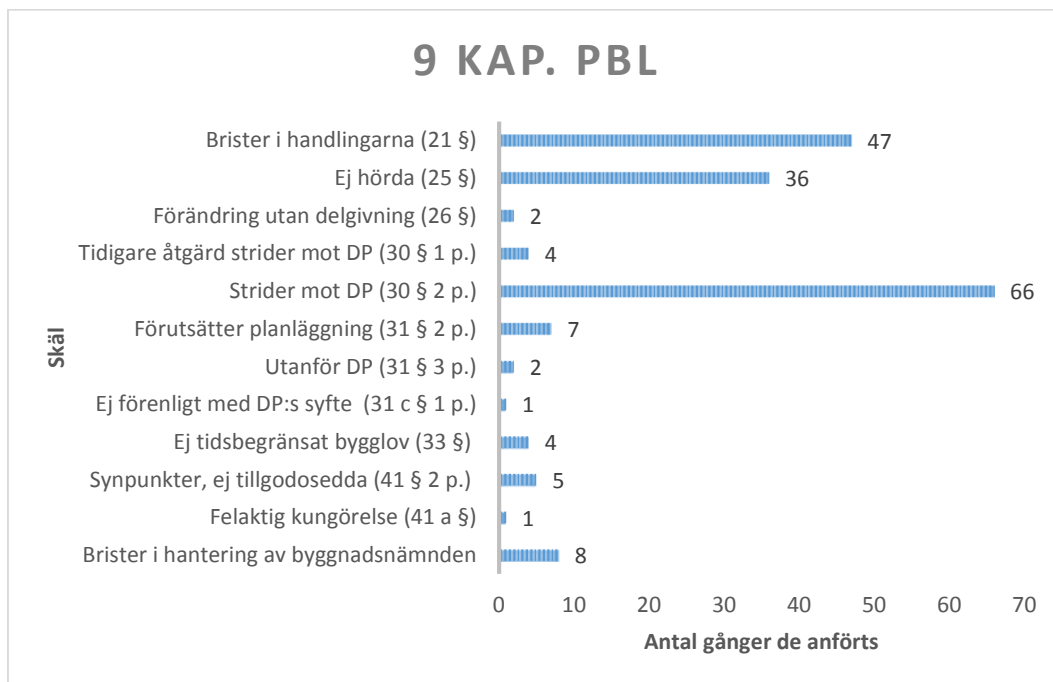


#### 4.1.2 9 kap. PBL

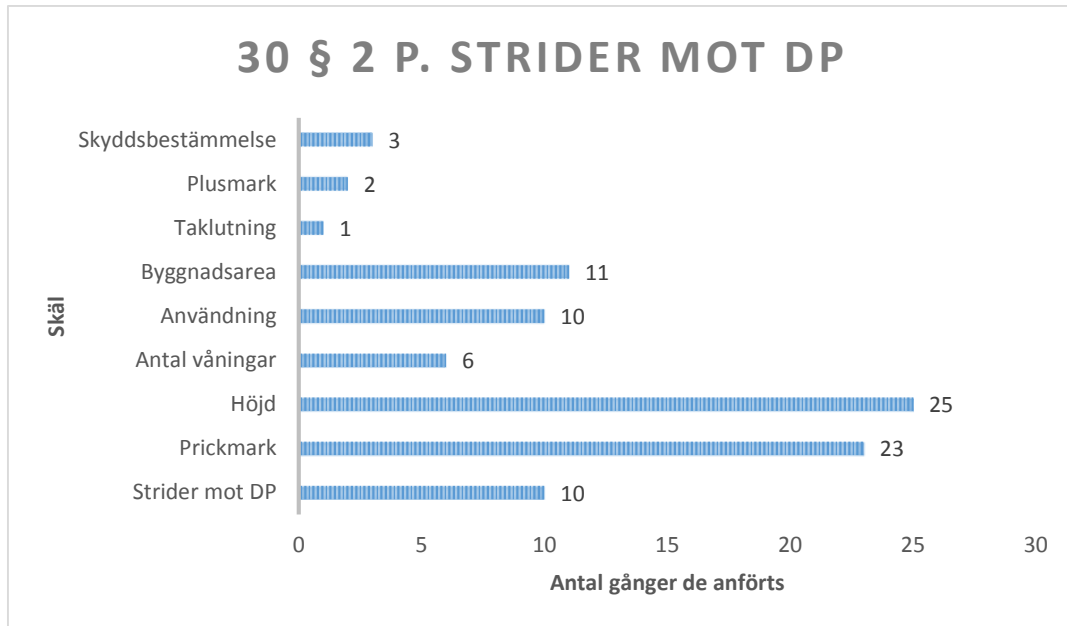
I Figur 4 redovisas anförda skäl som härrör till paragrafer i 9 kap. PBL samt med vilken frekvens de återkommer i materialet. Skälet att ett bygglov ska upphävas på grund av att åtgärden strider mot detaljplan har anförts 66 gånger, vilket är det mest anförda skälet i det 9 kap. PBL. I Figur 5 presenteras 9 skäl vilka klagande har anfört som grund för upphävande av bygglov. Flera av skälen kan ha uppkommit i ett och samma ärende.

Näst mest återoppat är 21 §, att det föreligger brister i bygglovshandlingarna. Inom kategorin innefattas brister eller frånvaro av exempelvis kartmaterial, ritningar, situationsplaner samt andra typer av handlingar som behövs för att kunna bedöma om en åtgärd kan beviljas bygglov.

Även frekvent återoppat är 25 §, att sakägare inte blivit hörda då åtgärden ansetts avvika ifrån detaljplan eller är lokaliserad utanför detaljplan. Vissa typfall återkommer i materialet som faller inom ramen för paragrafen. Det första typfallet är då sakägare inte blivit hörda men borde ha blivit det då åtgärden antingen avviker från detaljplan eller sker utom detaljplanerat område. Det andra typfallet är då den klagande inte ansetts vara sakägare av kommunen men själv anser sig ha klagerätt. Tredje typen är då en sakägare anser att kommunen gjort fel i sin bedömning kring att en åtgärd är planenlig. Det sista typfallet är då den klagande anser sig haft rätt att bli hörd trots att denne inte motsätter sig att åtgärden är planenlig.



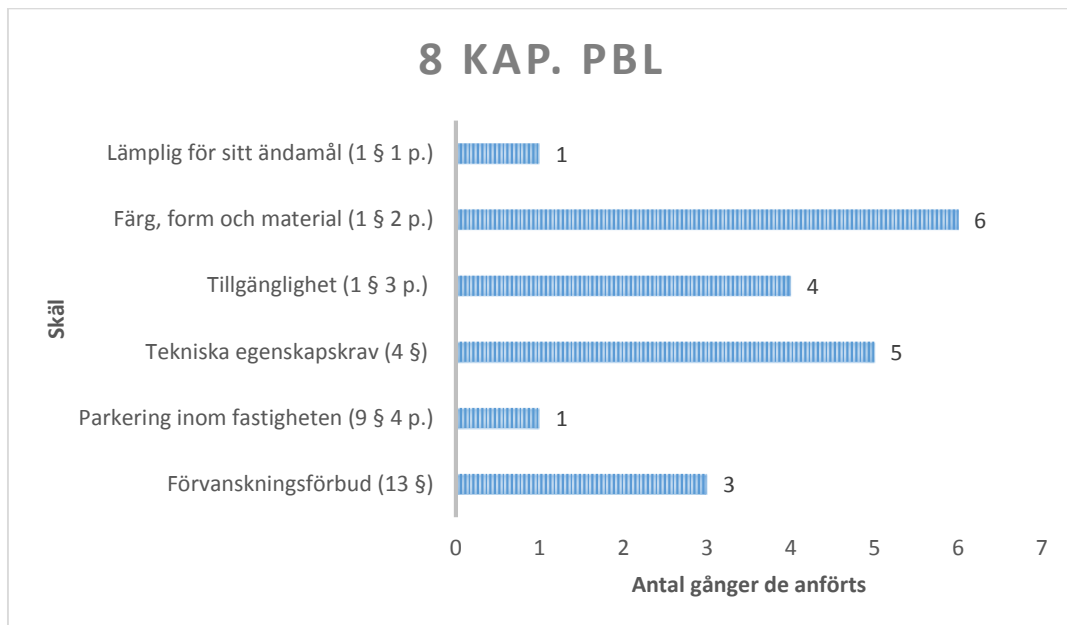
Figur 4. Sammanställning kring anförda skäl i 9 kap. PBL.



Figur 5. Skäl som anförts i fråga om att en åtgärd strider mot detaljplanen, 9 kap. 30 § 2 p PBL.

#### 4.1.3 8 kap. PBL

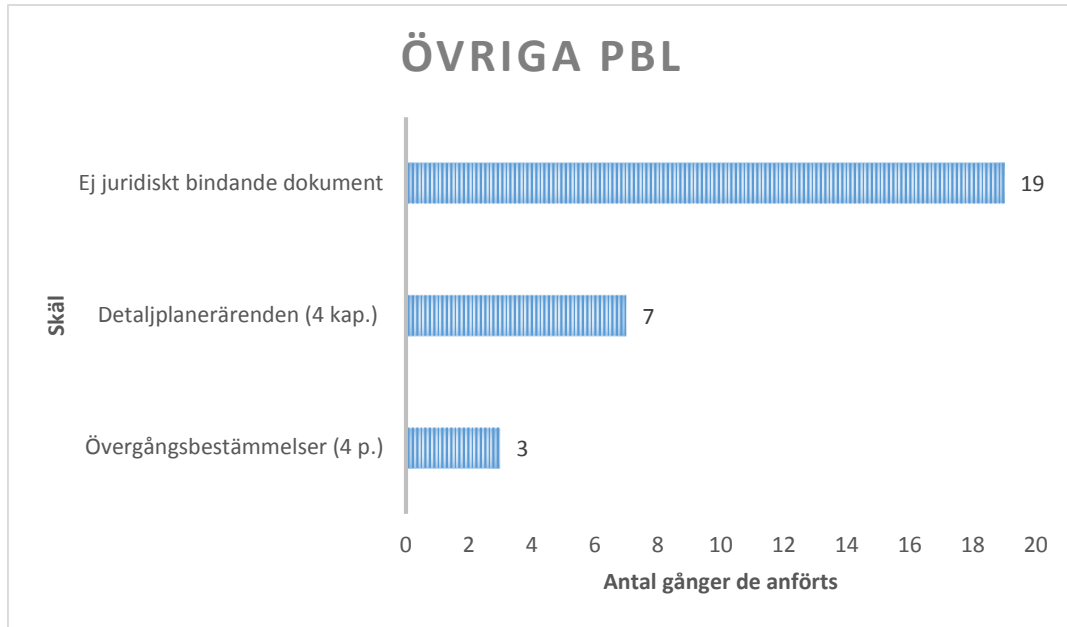
8 kap. PBL handlar om krav på byggnadsverk vad gäller utformning och tekniska egenskaper samt restriktioner för hur en tomt får bebyggas. Detta kapitel har inte förkommit i större utsträckning men av de skäl som har anförts är 1 § mest åberopad, vilken handlar om byggnadens utformning. Vilka skäl som anförts i 8 kap. PBL åskådliggörs i Figur 6.



Figur 6. Sammanställning av de skäl som anförts av klagande i 8 kap. PBL.

#### 4.1.4 Övriga PBL

Inom kategorin *Övriga PBL* ingår sådant som härrör till 4 kap. samt övergångsbestämmelserna i PBL. Klagande har i 19 fall anfört som skäl att åtgärden strider mot dokument som inte har någon rättslig verkan. Till dessa hör bland annat planbeskrivning, illustration, översiktsplan, förhandsbesked, kommunala föreskrifter och länsstyrelsens policy. I Figur 7 presenteras hur ofta skälen har anförts.

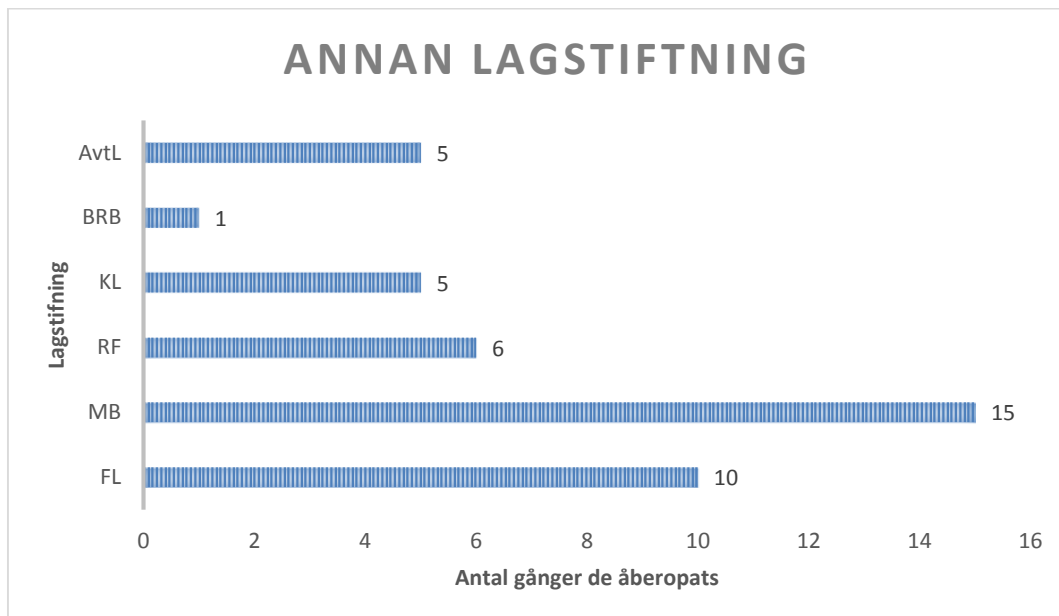


Figur 7. Sammanställning av skäl vilka klassificerats som övriga PBL.

#### 4.1.5 Annan lagstiftning

I Figur 8 redovisas sex kategorier innehållande skäl som anförts av klagande och härrör till annan lagstiftning än PBL. De sex olika lagarna som har åberopats är miljöbalken (MB), kommunallagen (KL), avtalslagen (AvtL), brottsbalken (BrB), regeringsformen (RF) samt förvaltningslagen (FL).

Skälen berör bland annat hänvisningar till civilrättsliga avtal, en brottslig handling, likabehandlingsprincip, ej god hushållning av kommunens ekonomiska resurser samt att sökt åtgärd påverkar allemansrätten negativt. MB är mest frekvent åberopad (15 gånger) och skäl har bland annat anförts att miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska upprättas, att strandskydd ska beaktas eller att det finns skyddsvärda djur på platsen där åtgärden är lokaliserad. FL har åberopats i 10 fall där skäl har inneburit att byggnadsnämndens motivering kring beslut om bygglov har varit bristfällig samt att det förelagat en jävsituation. I Figur 8 redovisas resultatet kring hur ofta annan lagstiftning har anförts som skäl i beslutshandlingarna. Flera skäl kan ha anförts inom ramen för de olika lagarna.



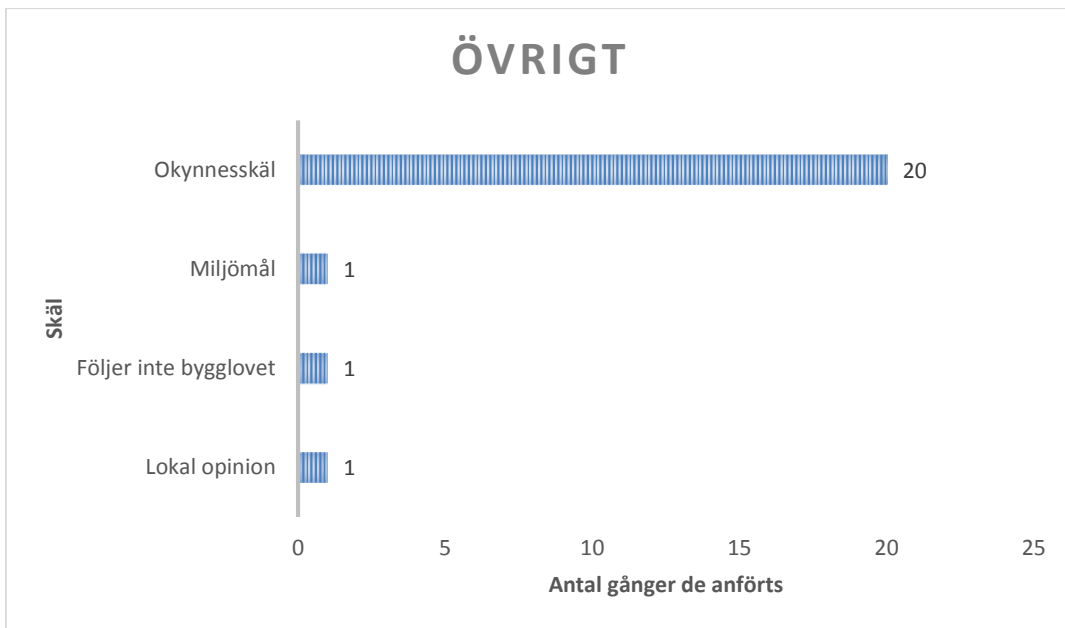
Figur 8. Sammanställning av skäl vilka härrör till annan lagstiftning än PBL.

#### 4.1.6 Övrigt

Skäl som har varit svåra att tolka in under en viss paragraf eller helt har saknat motiv för ett överklagande har kategoriserats in under en övrigpost. Detta resulterade i fyra kategorier där kategorin okynnesskäl är överrepresenterad, se Figur 9. Med okynnesskäl menas i denna studie att klaganden ej anses ha klagorätt, att klagande anför skäl som ej berör ärendet eller hänvisar till andra ärenden.

Av de 20 okynnesskälen som har anförts är det endast tre ärenden som kan klassificeras som okynnessöverklaganden då de helt saknar grund för ett överklagande. I de andra 17 ärendena har både legitima och okynnesskäl angetts.

Exempel på anförda skäl som klassificerats som okynnesskäl är följande. Klagande anser att grannen förtjänar en högre byggsanktionsavgift. Klagande menar att sökande har ställt upp en husvagn på deras utfartsväg och kräver att bygglov för en annan åtgärd inte ska ges förrän husvagnen är borttagen. Klagande anför som skäl för att få bygglovet upphävt att sökande har sågat ner en tall och lagt den på klagandes fastighet. Klagande som finns på annan ort klagat på ett moskébygge i Göteborg.



Figur 9. Sammanställning av anförda skäl vilka inte kan härledas till någon lagstiftning.

#### 4.1.7 Analys kring anförda skäl av klagande

Genom granskningen visade det sig att de mest frekvent återopade skälen är:

- Betydande olägenhet för den enskilde (nära fastighetsgräns, minskad utsikt, ljusinsläpp, mm.)
- Att åtgärden strider mot detaljplanen
- Att landskapsbild, helhetsverkan och kulturvärden ej har beaktats eller kommer att påverkas negativt
- Att det funnits brister i handlingar vad gäller exempelvis kartmaterial.
- Att grannehörande ej har skett
- Okynnesskäl

De skäl som anförs förekommer sällan enskilt utan hänger ofta samman. Byggs det för högt kan konsekvensen bli att insyn ökar eller att utsikt går förlorad. Har byggnadsnämnden brustit i sin prövning av detaljplanen, och missat att åtgärden avviker ifrån denna, kan det ha resulterat i att grannar ej hörts.

Av 13 kap. 3 § framgår att beslut angående bygglov får överklagas till länsstyrelsen. En del av skälen vilka har anförts av klagande är av sådan art att byggnadsnämnden inte kan pröva dessa inom ramen för överklagade bygglov och ska därmed inte beaktas i länsstyrelsens prövning. Det byggnadsnämnden ska besluta om i fråga angående bygglov inom och utom detaljplanelagt område styrs av 9 kap. 30-31 §§. Finns detaljplan ska vissa åtgärder prövas i 2 kap. PBL som inte redan föregåtts av prövning i detaljplaneprocessen. Trots detta återopas ändå paragrafer i 2 kap. som inte ingår i byggnadsnämndens prövning i 9 kap. 30 § PBL. I 40 ärenden har sådana skäl anförts av klagande. I annat fall när det inte finns detaljplan ska byggnadsnämnden pröva hela 2 kap. enligt 9 kap. 31 § PBL.

Prövningen av 8 kap. ser likadan ut för åtgärder inom och utom detaljplanelagda områden. I 5 fall har 8 kap. 4 § PBL återopats som skäl för upphävande rörande tekniska egenskapskrav. Dessa ska ej prövas av byggnadsnämnden vid bygglov och kan därmed inte överklagas.

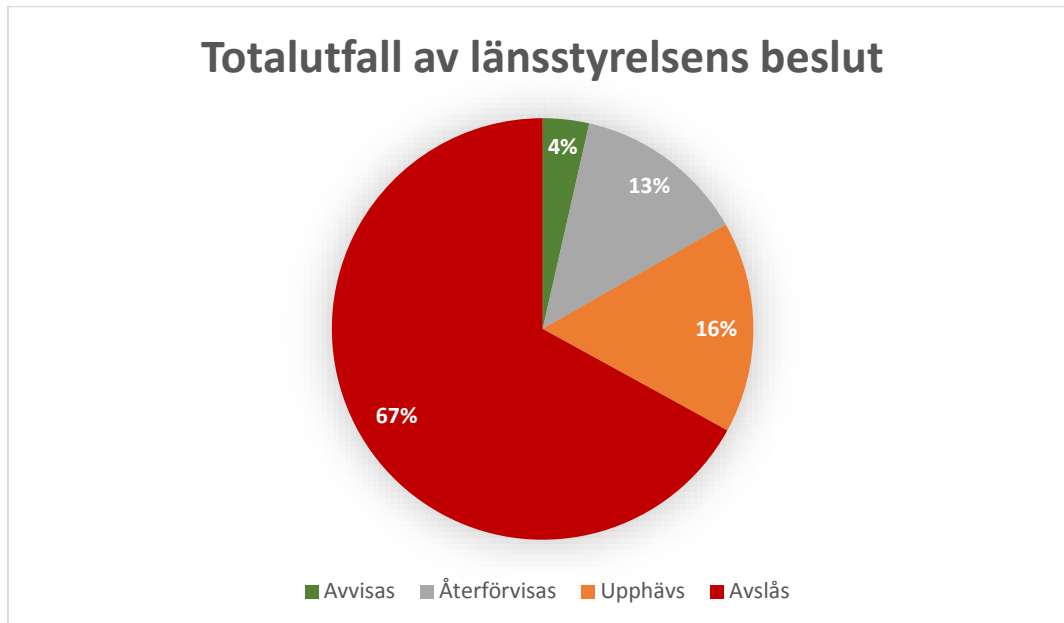
Inom ramen för kategorin övriga PBL är ej juridiskt bindande dokument och skäl som berör detaljplaneärenden enligt 4 kap. sådant som inte kan prövas av länsstyrelsen. Sådana skäl har förekommit i 26 fall.

I kategorin annan lagstiftning är det endast skäl i FL som har kunnat ligga till grund för länsstyrelsens prövning. I vissa fall kan annan lagstiftning bli tillämplig men något sådant skäl har inte påträffats. I totalt 23 ärenden har skäl som härrör till annan lagstiftning anförts.

Till kategorin övrigt hör sådant som aldrig, av någon instans, kommer att kunna prövas inom ramen för överklagade bygglov. I 23 fall sådana skäl anförts.

## 4.2 Med vilka skäl upphävs och återförvisas kommunernas beslut och hur stämmer de överens med anförda skäl?

Majoriteten av de överklagade byggloven som prövas av länsstyrelsen avslås, 132 av 197 (67 %). Ärenden som upphävs är 32 av 197 (16 %) och i 26 fall av 197 (13 %) återförvisas de till byggnadsnämnden för vidare handläggning. I endast 7 fall av 197 (4 %) avvisas överklagandet då klagande inte ansetts vara sakägare. I Figur 10 presenteras fördelningen kring länsstyrelsens ställningstaganden i bygglovsbesluten.



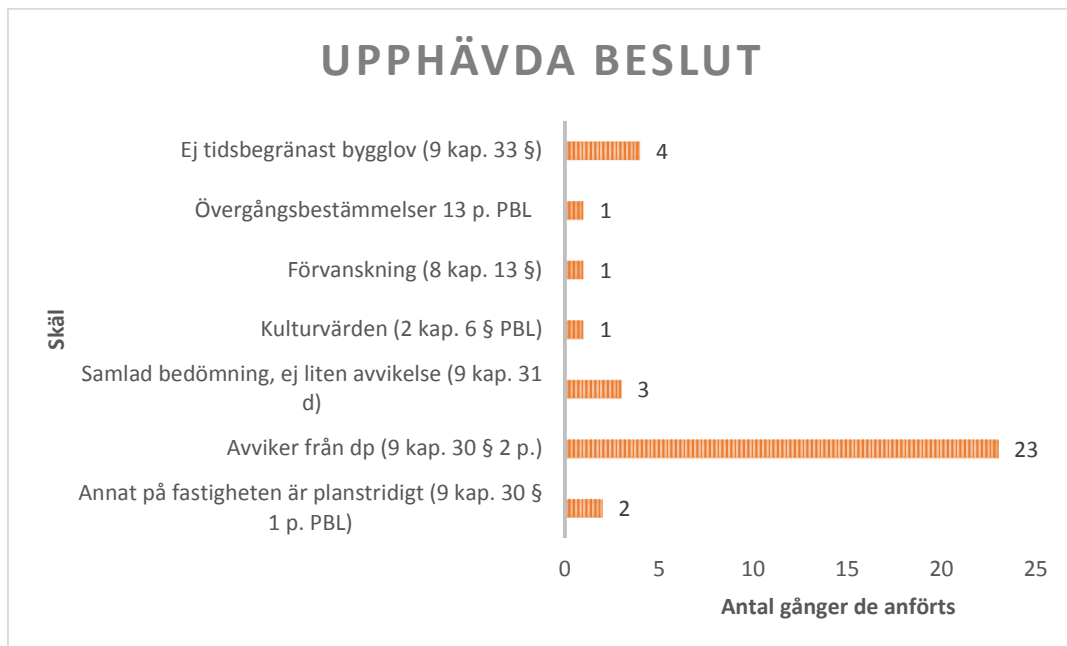
Figur 10. Fördelning av länsstyrelsens ställningstaganden i bygglovsbesluten.

### 4.2.1 Upphävda och återförvisade beslut

Nedan redovisas skälen för länsstyrelsens beslut i de fall de upphäver och återförvisar bygglov. I några fall har det funnits mer än ett skäl för länsstyrelsens beslut vilket gör att totalt antal anförda skäl är fler än antal upphävda ärenden.

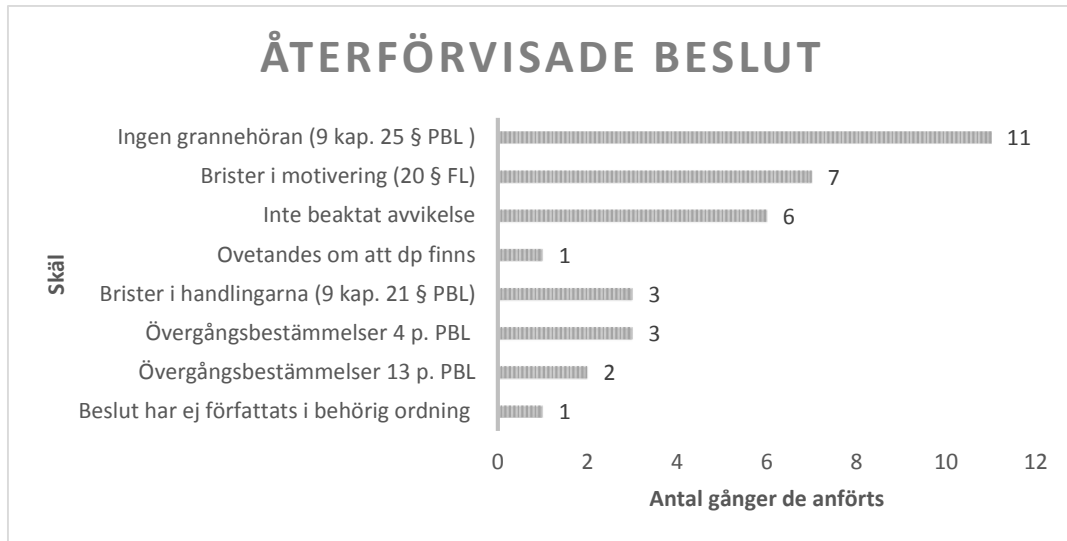
I de beslut där länsstyrelsen har upphävt ärenden har deras främsta skäl till upphävande varit att åtgärden strider mot detaljplanen och inte är att betrakta som en liten avvikelse. I 23 fall har detta skäl legat till grund för ett upphävande. I fyra fall har länsstyrelsen upphävt tidsbegränsade bygglov på grund av att åtgärden inte ansetts vara av tillfällig karaktär och därmed inte uppfyllt kraven i 9 kap. 33 §. I tre fall upphävdes bygglov med skälen att det inte hade gjorts någon avvikelseförklaring enligt övergångsbestämmelserna 13 p. i PBL, att en byggnad inte skulle förvanskas till följd av sökt åtgärd och att byggnaden stred mot kulturvärden på platsen där den skulle utföras. I tre fall upphävdes ärenden på grund av att en samlad bedömning av avvikelser tillsammans inte kunde godtas som en liten avvikelse. Till grund för upphävande i två fall ansågs andra åtgärder på fastigheten vara planstridiga. I Figur 11 presenteras en sammanställning kring de skäl som anförts av länsstyrelsen och som legat till grund för upphävande.

Vidare redogörs för länsstyrelsens skäl att återförvisa ärenden till byggnadsnämnden för fortsatt handläggning. Här har i vissa beslut funnits fler än ett skäl för återförvisning vilket medför att antalet återförvisade ärenden är mindre än anförda skäl. I 11 fall av de återförvisade ärendena har skäl för beslut varit att grannhörande enligt 9 kap. 25 § inte skett. Enligt länsstyrelsens bedömning i de ärenden som återförvisats på grund av brister i handlingarna har byggnadsnämnden inte utrett eller redovisat vilka konsekvenser åtgärden kan medföra. Detta på grund av att underlag till exempel ritningar har varit otydliga eller bristfälliga. I flera fall har byggnadsnämnden inte prövat om en åtgärd avviker från detaljplanen, missat att detaljplan finns eller inte tillämpat övergångsbestämmelserna i PBL. I ett ärende har inte beslut fattats i behörig ordning då kraven på delegation ej varit uppfyllda. Fördelningen av länsstyrelsens skäl visas i Figur 12.



Figur 11. Sammanställning av skäl där länsstyrelsen har upphävt bygglovsbeslut.





Figur 12. Sammanställning av länsstyrelsens skäl vid återförvisade beslut.

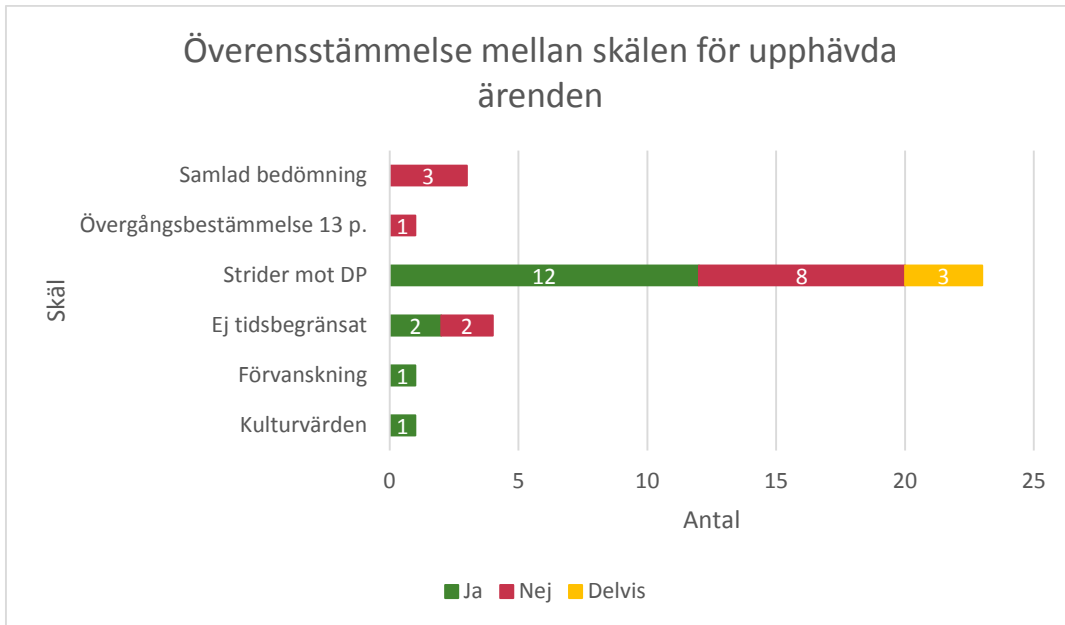
#### 4.2.2 Överensstämmelse mellan skäl

I fråga om överensstämmelse mellan anförda skäl av klagande och skäl till upphävande och återförvisning av länsstyrelsen stämmer skälen överens i cirka 43 % av fallen. Andelen som inte stämmer överens är cirka 47 % och med detta menas att klagande har anför ett skäl men länsstyrelsen anför ett annat skäl som grund för upphävande eller återförvisning. Vid delvis överensstämmelse, cirka 10 %, menas att klagande anför skäl som länsstyrelsen delar till viss del, se Tabell 1. Exempel på sådana skäl är att klagande anför att en åtgärd strider mot detaljplanen i fråga om höjd men länsstyrelsen fäller ärendet på prickmark.

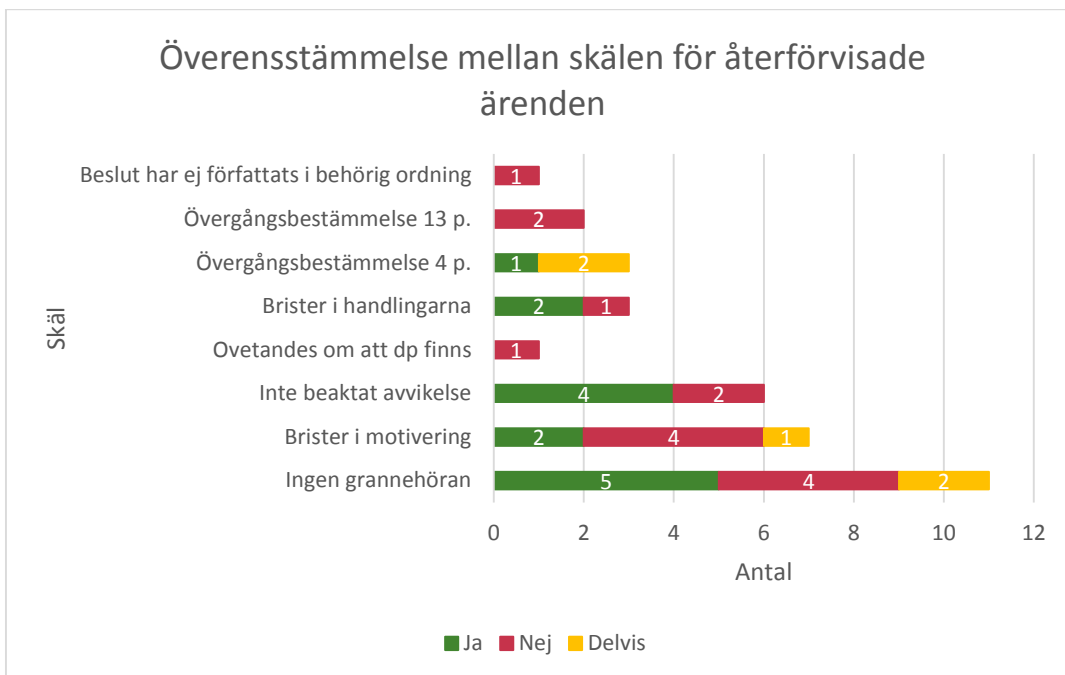
Tabell 1. Överensstämmelse mellan anförda skäl av klagande och länsstyrelsens skäl.

Överensstämmelse mellan anförda skäl av klagande och länsstyrelsens skäl till upphävande eller återförvisning	Upphävande	Återförvisas	Total
Stämmer överens	15	10	25
Stämmer inte överens	14	13	27
Stämmer delvis överens	3	3	6

För en närmare redogörelse kring den inbördes överensstämmelsen mellan de skäl som länsstyrelsens återförvisar och upphäver beslut och de skäl som klagande har anfört, se Figur 13 och Figur 14.



Figur 13. Överensstämmelse mellan skälen vid upphävande.



Figur 14. Överensstämmelse mellan skälen vid återförvisning.

### 4.2.3 Analys kring skälens framgång hos länsstyrelsen

För att visa på vilken framgång anförda skäl har i förhållande till länsstyrelsens beslut kring upphävande eller återförvisning har de skäl som anförts flest gånger valts ut för jämförelse, se Figur 15.

*Betydande olägenhet* är den kategori vilken har anförts som skäl flest gånger av klagande part. Inget ärende har dock upphävts eller återförvisats av länsstyrelsen med det åberopade skälet som grund.

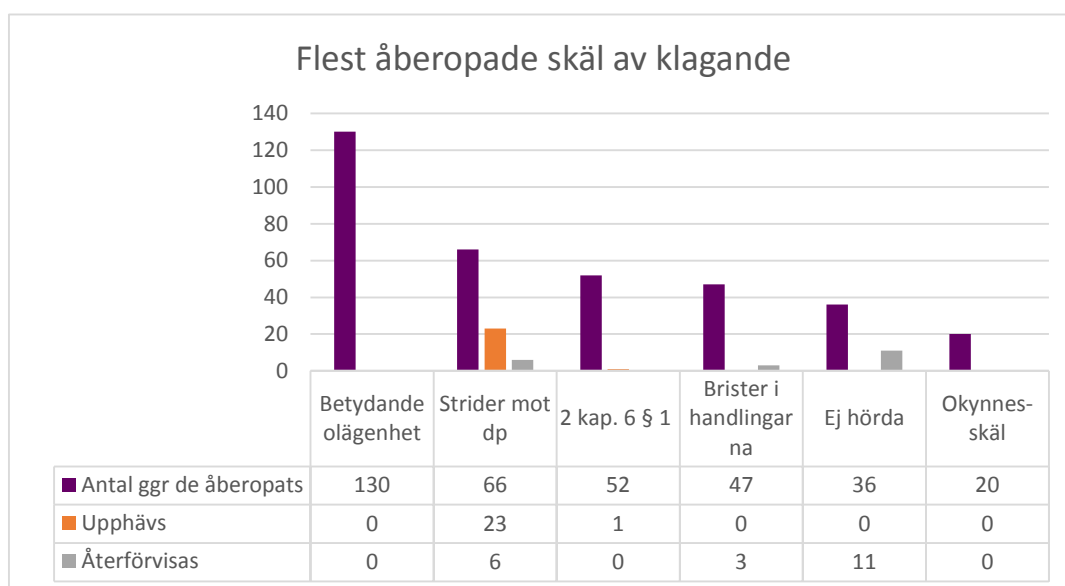
*Strider mot detaljplan* vilket är det skäl som anförts näst flest gånger av klagande. Det har även varit det mest framgångsrika skälet som grund för upphävande. Anmärkningsvärt är dock att klagande endast anfört detta skäl i 13 av de 23 fall som har upphävts av länsstyrelsen. I 6 fall har ärenden återförvisats på grund av att byggnadsnämnden missat att åtgärden strider mot detaljplanen och inte prövat om det är en liten avvikelser. I dessa fall stämmer skälen överens i 4 av 6 gånger.

*2 kap. 6 § 1 p.* har av klagande anförts som skäl i 52 ärenden och endast lett till upphävande i ett fall, vilket överensstämde med det skäl som länsstyrelsen anförde som grund för upphävande.

Att det föreligger *brister i handlingarna* har anförts i 47 ärenden men har endast återförvisats med detta som skäl i 3 fall. Av dessa stämmer anförda skäl överens i 2 av 3 fall.

En vanlig orsak till överklagan är att klagande *ej blivit hörda* innan bygglovsbeslutet fattats i enlighet med 9 kap. 25 §. Det är också med det skäl som flest ärenden har återförvisats. I 5 av 11 fall stämmer skälen överens med vad som anförts och länsstyrelsens skäl för återförvisning.

*Okynnesöverklaganden* har anförts i 20 fall och eftersom dessa skäl ej kan prövas av länsstyrelsen i bygglovsärenden har de ej lett till varken upphävande eller återförvisning.



Figur 15. Flest åberopade skäl av klagande.

Nedan följer resterande skäl för länsstyrelsens upphävande och återförvisande samt jämförelse mellan om dessa stämmer överens vad gäller anförda skäl av klagande. Dessa presenteras i Figur 16.

I ett ärende har länsstyrelsen upphävt ett beslut om bygglov med skälet att åtgärden strider mot förvanskningsförbudet i 8 kap. 13 §. Detta skäl har anförts i 3 fall av klagande och i det upphävda fallet stämde skälen överens med vad klagande anförde.

Vad gäller tidsbegränsade bygglov har dessa anförts som skäl av klagande i fyra fall och lika många gånger har de upphävts på grunden att åtgärden inte har ansetts vara av tillfällig karaktär. Dock stämmer skälen enbart överens i 2 av 4 fall, vilket innebär att i hälften av fallen har länsstyrelsen upphävt bygglov på något som inte har anförts.

Övergångsbestämmelser i 13 p. har legat till grund för upphävande i ett fall och återförvisning i två fall. Det är dock inget skäl som har anförts av klagande.

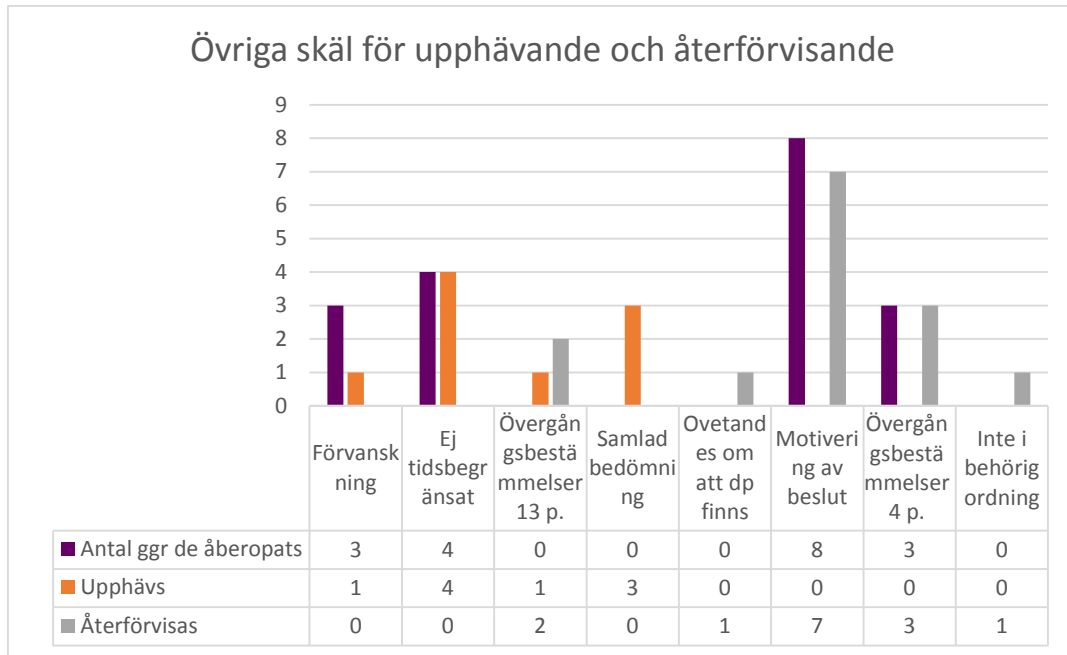
En samlad bedömning av att befintliga och nya avvikelser mot detaljplan tillsammans inte är att betrakta som en liten avvikelse har lett till upphävande i tre fall. Detta skäl hade aldrig anförts av klagande.

I ett fall har länsstyrelsen återförvisat ett ärende på grund av att det gått byggnadsnämnden förbi att det funnits en detaljplan. Skälet hade inte anförts av klagande.

Ett av de vanligaste skälen för återförvisning av ärenden var att det funnits brister i byggnadsnämndens motivering enligt 20 § FL. Detta skäl har anförts 8 gånger av klagande men i endast två av dessa fall stämmer de överens med länsstyrelsens skäl.

Övergångsbestämmelser i 4 p. har överklagats 3 gånger i fråga om 4,5 metersregeln BS 39 §. Dessa stämde överens i 1 fall och delvis i 2 fall.

Länsstyrelsen har återförvisat ett ärende på grund av att beslut om bygglov inte skett i behörig ordning och detta har inte anförts av klagande.



**Figur 16.** Övriga skäl för upphävande och återförvisande.

## 5 Diskussion

Genom granskningen har både tydliga mönster men också en stor variation av anförda skäl kunnat uttydas. 197 ärenden har resulterat i 77 kategorier av anförda skäl och i flertalet ärenden anføres sällan bara ett enskilt skäl utan skälen är ofta sammankopplade. Att en byggåtgärd kommer för nära fastighetsgränsen kan resultera i både minskad utsikt, ökad insyn och överträdelse av planbestämmelse gällande prickmark. Resultatet har visat att många klagande anför skäl som inte ingår inom ramen för byggnadsnämndens prövning och kan därmed aldrig vinna någon framgång hos länsstyrelsen. Detta kan tyda på att klagande vill täcka in alla möjliga aspekter som skulle kunna ligga till grund för ett upphävande. En föreställning kan vara att desto fler antal skäl som anføres skulle ge mer tyngd för överklagandet men också att det finns en kunskapsbrist kring lagstiftningen.

Av de skäl som har uppkommit flest gånger i materialet har det mest anförda skälet varit *betydande olägenhet*. Detta är inget oväntat resultat då den drivande faktorn är att det påverkar den enskilde negativt på något sätt. Aspekter som utsikt, kvällssol och integritet är sådant som är sammankopplat med livskvalitet men kan också ha ekonomisk inverkan på fastighetens värde. Inskränkningar i dessa värden borde vara en stor drivkraft att motverka sådan olägenheter från att uppkomma. Anmärkningsvärt är att detta skäl varken har legat till grund för upphävande eller återförvisning av länsstyrelsen. En möjlig förklaring till detta är att länsstyrelsen alltid vid förekomst av detaljplan först prövar åtgärdens förenlighet med detaljplanen enligt 9 kap. 30 § PBL. Om åtgärden strider mot någon av detaljplanens bestämmelser och inte är att betrakta som liten avvikelse upphävs eller återförvisas ärendet på denna grund. I dessa fall går inte länsstyrelsen vidare med prövning av betydande olägenhet. I de fall där en åtgärd är planerlig och endast betydande olägenhet prövas är det mycket svårt att få ett bygglov upphävt då byggrätten enligt praxis inte kan inskränkas på grund av sådan olägenhet. Byggrätt väger alltid tyngre än betydande olägenhet och anses vara sådant som får talas inom planlagt område.

Det näst mest frekvent anförda skälet för upphävande är att åtgärden *strider mot detaljplanen* och inte är en liten avvikelse. Detta är också med det skäl länsstyrelsen upphäver flest bygglov. Vad som kan godtas vara en liten avvikelse enligt praxis ger inte ett entydigt svar utan måste bedömas från fall till fall med hänsyn till omständigheterna på platsen, vilket därmed gör frågan svårbedömd. Detta medför att bedömningen kan variera beroende av vem som prövar frågan. Det kan också tänkas finnas ett egenintresse från kommunens sida att tillåta avvikelser i större utsträckning då byggandet i kommunen har en hög prioritet med hänsyn till den rådande bostadsbristen. Länsstyrelsen som en mer objektiv part kan tänkas vara mer restriktiva i sin bedömning och tillåter därför inte storleken på avvikelser i samma utsträckning som kommunen. I SOU 2014:14 var ett av förslagen till att effektivisera överklagandeprocessen att åtgärder inom detaljplanelagt område inte längre skulle kunna överklagas. Mot bakgrund att länsstyrelsen upphäver flest bygglov på grund av att åtgärder strider mot detaljplanen

kan det inte anses vara motiverat att införa en sådan begränsning av överklaganderätten. För att kunna införa en sådan restriktion krävs att tillsyn kring åtgärders planlighet sker på annat sätt, i värsta fall att länsstyrelsen skulle behöva pröva varje enskilt bygglovsbeslut inom detaljplan. En sådan tillsyn skulle innebära en markant ökning av länsstyrelsens administrativa uppgifter vilket förmodligen inte hade lett till en mer effektiv process.

Vad gäller 2 kap. 6 § 1 st. 1 p. om placering och utformning i förhållande till stads- och landskapsbild, kulturmiljö och god helhetsverkan har skälet anförts i 52 ärenden. Med hänsyn till att ett ärenden har upphävts på denna grund och att det också stämde överens med vad klagande hade anfört har tillsynen i detta fall fungerat. I inledningen gavs ett flertal alternativ på förslag till att effektivisera överklagandeprocessen där ett alternativ bland annat handlade om att ta bort möjligheten för enskilda att som sakägare åberopa allmänna intressen. Det förslaget hade i detta fall inneburit att ärendet inte upphävts på denna grund.

Två av de skäl som anförts flest gånger handlar om att byggnadsnämnden brutit i sin handläggning vad gäller att beslut tagits utifrån ett bristfälligt underlag eller att klagande ej har blivit hörda. Anmärkningsvärt är att i cirka 13 % av alla granskade fall återförvisas ärenden tillbaka till byggnadsnämnden för ny handläggning. Orsaker till att byggnadsnämnden gått miste om att höra grannar är sammankopplat med dels att åtgärden strider mot detaljplan eller att de missat att det finns en detaljplan, vilket innebär att de inte vet hur 9 kap. 25 § ska tillämpas. Även andra brister i byggnadsnämndens hantering har påträffats angående övergångsbestämmelserna i PBL. Antingen har de helt gått dem förbi att äldre planer ska gälla som detaljplaner eller att åtgärden hamnar nära fastighetsgräns och att automatikregeln om 4,5 meter gäller enligt 39 § BS. Mot bakgrund av detta borde det vara olämpligt att ålägga byggnadsnämnderna ytterligare ansvar att pröva sakägarfrågan enligt förslaget i SOU 2014:14, angående yttrande innan beslut om bygglov enligt 9 kap. 25 §. Ett ytterligare alternativ var att tydligt definiera sakägarbegreppet och därmed begränsa vad som kan överklagas och av vem. Detta kan leda till orättvisor genom att på förhand bestämma vem som anses berörd av ett beslut.

I SOU 2014:14 handlade några av förslagen om att avgiftsbelägga överklaganden av bygglov som ett sätt för att minimera förekomsten av *okynnesöverklaganden*. Vidare konstateras att det är svårdefinierat då det endast är den klagande som vet avsikten med sitt överklagande. Inom ramen för studien har okynnesskäl definierats som sådana skäl som uppenbarligen inte berör ärendet eller att överklagandet berör ärendet men ett stort geografiskt avstånd i kombination med anförda skäl bör anses som okynnesskäl. I granskningen har okynnesskäl anförts i 20 fall men endast 3 ärenden kan klassificeras som rena okynnesöverklaganden. I resterande fall förekommer okynnesskäl tillsammans med andra skäl som inte är att betrakta som sådana. Att avgiftsbelägga överklaganden skulle säkerligen minimera uppkomsten av okynnesöverklaganden. Men eftersom andelen okynnesöverklaganden inte har förekommit i större utsträckning torde effekten på överklagandeprocessen som helhet bli liten, vilket överens-

stämmer med slutsatserna i SOU 2014:14. Rätten att överklaga kommunala beslut och skydda det egna intresset borde en vara en grundläggande demokratisk rättighet. Risken med att avgiftsbelägga överklaganden är att de skulle kunna bli en socioekonomisk fråga där bara de som har de ekonomiska medlen har möjlighet att föra sin talan. Med andra ord vore det inte socialt hållbart att hindra vissa samhällsgrupper från att delta i den demokratiska processen.

Genom att ständigt effektivisera processer finns det risk för att problemen istället förskjuts. Detta inte minst då överklaganden fyller en funktion för tillsyn av byggnadsnämndernas prövning och hantering av ärenden. För att minska förekomsten av återförvisade ärenden bör högre krav ställas på byggnadsnämndernas kunskap för att säkerställa en rättssäker prövning. Det borde inte vara ekonomiskt hållbart att återförvisa ärenden i den utsträckning som görs då det fördröjer processen och tar värdefulla resurser i anspråk både hos byggnadsnämnder och länsstyrelsen. Detta borde vara en relativt enkel åtgärd för att effektivisera processen istället för att inskränka i klagorätten.

Av resultatet har framgått att överensstämmelsen mellan skäl för återförvisning och upphävande totalt sett inte överensstämmer i 47 % av fallen. Detta visar tydligt på länsstyrelsen har en viktig roll som tillsynsmyndighet i ärenden om bygglov. En trolig orsak till att en så pass liten andel av skälen överensstämmer handlar om okunskap hos klagande kring lagstiftningen. Tillsynen är därmed viktig då en sådan kunskap inte kan förväntas av gemeneman.



## 6 Slutsatser

Studien har visat på att de skäl som anförts mest är att åtgärden anses orsaka betydande olägenhet för den klagande, att åtgärden strider mot detaljplanen och att åtgärden medför negativ påverkan på omgivande miljö. Vidare anförts också frekvent att det föreligger brister i handlingarna, att klagande ej har blivit hörda innan beslut kring bygglov samt okynnesskäl.

Det vanligaste skälet för länsstyrelsen att upphäva bygglov är att åtgärden strider mot detaljplanen och inte anses vara en liten avvikelse. Vanligaste skälen för återförvisning är att byggnadsnämnden inte beaktat en avvikelse, att bygglovsbeslutet inte varit tillräckligt motiverat samt att grannhörande ej har skett.

Framgångsfaktorer för att få ett bygglov upphävt är att anföra att åtgärden strider mot detaljplanen då det är med det skäl som länsstyrelsen upphäver flest bygglov. Brister i byggnadsnämndens hantering är sådant som ofta leder till återförvisning. Betydande olägenhet, vilket var det mest frekvent anförda skälet, har inte rönt någon framgång hos länsstyrelsen då inte ett enda ärende har upphävts eller återförvisats med detta skäl. Okynnesöverklaganden har inte visat sig utgöra någon större problematik och bör inte ha någon större inverkan på överklagandeprocessen.

I 43 % av fallen överensstämmer skälen anförda av klagande med de skäl länsstyrelsen upphäver eller återförvisar ärenden och i 10 % överensstämmer de delvis. Detta innebär att skälen inte stämmer överens i 47 % av fallen.

Det har diskuterats kring länsstyrelsens roll som överklagandeinstans och möjligheten att ta bort de ur instanskedjan gällande bygglov. I och med den tydliga rollen som länsstyrelsen tycks ha som tillsynsmyndighet vore det olämpligt att utesluta länsstyrelsen ur överklagandeprocessen, vilket går i linje med slutsatserna i Prop. 2015/16:55 – *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser*.

Det finns uteslutande ett behov av att bevaka byggnadsnämndernas prövning av bygglovsbeslut då det förekommer brister. Inga av de åtgärder som har föreslagits i SOU 2014:14 har implementerats för att effektivisera överklagandeprocessen och i denna studie har inget framkommit som talar för sådana ändringar.

## **7 Framtida studier**

- Vad händer med de fall som granskats i studien i ett senare skede? Blir de överklagade en gång till? Får de prövningstillstånd?
- Överklagande flyktingboenden med den nya lagstiftningen från och med 2016-06-01 kan vara intressant att följa upp i ett nytt examensarbete om 1-2 år när den fått genomslag. De har var utstickande i materialet och hade varit intressant att mer ingående behandla dessa.
- Göra samma studie i andra län för att se om det finns regionala skillnader mellan skälen i Sverige.

## Källförteckning

Proposition. 2015/16:55. *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser*

SOU. 2014:14. *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning*

Patel, Runa & Davidson, Bo., *Forskningsmetodikens grunder att planera, genomföra och rapportera en undersökning*, TPB, Johanneshov, 2011

Hartman, Jan, *Vetenskapligt tänkande: från kunskapsteori till metodteori*, 2., [utök. och kompletterade] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2004

Nilsson, Mattias, *Juridiken: en introduktion till rättsvetenskapen*, 3., [omarb.] uppl., Jure, Stockholm, 2011

Zetterström, Stefan, *Juridiken och dess arbetssätt: en introduktion*, Iustus, Uppsala, 2004

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.), *Metodpraktikan: konsten att studera sambälle, individ och marknad*, 4., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012

Backman, Jarl, *Rapporter och uppsatser*, 2., uppdaterade [och utök.]. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2008

Nationalencyklopedin, *population*. [Elektronisk resurs], [http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/population-\(statistiska-undersökningar\)](http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/population-(statistiska-undersökningar)) (hämtad 2016-05-25)

Statistiska centralbyrån. *Urval – från teori till praktik*, Handbok 2008:1 [Elektronisk resurs], [http://www.scb.se/statistik/\\_publikationer/ov9999\\_2007a01\\_br\\_x99br0801.pdf](http://www.scb.se/statistik/_publikationer/ov9999_2007a01_br_x99br0801.pdf)

SFS 2010:900 Plan- och bygglag

Julstad, Barbro, *Fastighetsindelning och markanvändning*, 4. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011

SFS 2011:338 Plan- och byggförordning

Didón m.fl., Lagkommentar till plan- och bygglagen. Zeteo. Upplaga: 4 Utgivningsår: 2015 Uppdaterad: 2015-10-01.

SFS 1987:10 Äldre Plan- och bygglag

SFS 1986:223 Förvaltningslag

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse: Avgiven vid riksmötet 1989/90, Riksdagen, Stockholm, 1989

Proposition. 2010/11:63. *Komplettering av nya plan- och bygglagen*

SFS 1998:808 Miljöbalk

Proposition. 1985/86:1. *Med förslag till ny plan- och bygglag*

RÅ 1991 ref. 91 II

RÅ 1997 not. 66

RÅ 1999 ref. 53

Proposition. 2013/14:126. *En enklare planprocess*

Boverket. *Allmänna och enskilda intressen*. [Elektronisk resurs], <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Allmänna-och-enskilda-intressen/> (Hämtad 2016-05-24)

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

RÅ 1991 ref. 46

MÖD 2013:1

Rå 1990 ref. 52

MÖD P 11281-12

Proposition. 1993/94:178. *Ändring i plan- och bygglagen, m.m.*

RÅ 1997 ref. 77

Gustafsson, Annika, *Bygglövsboken*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2015

MÖD P 6103-15

RÅ 1993 ref. 97

RÅ 1994 ref. 39

Länsstyrelsen Västra Götaland. *Överklagande enligt PBL*. [Elektronisk resurs], [http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/om-lansstyrelsen/overklaga/Pages/Overklagande\\_enligt\\_PBL.aspx](http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/om-lansstyrelsen/overklaga/Pages/Overklagande_enligt_PBL.aspx)

Länsstyrelsen Örebro län. *Överklagande enligt PBL* [Elektronisk resurs], <http://www.lansstyrelsen.se/Orebro/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/overklagade-enligt-pbl/Pages/index.aspx>

Domstol.se. *Juridisk ordlista* [Elektronisk resurs], <http://domstol.se/Juridisk-ordlista/?pId=11699>

SFS 1942:740 Rättegångsbalk

Högsta domstolen. *Ansökan och återställande av försutten tid.* [Elektronisk resurs], <http://www.hogstadorstolen.se/Aterstallande-av-forsutten-tid/>

Jermsten, Lagkommentar till förvaltningslagen. Karnov. Uppdaterad: 2015-07-01.

RÅ 1992 ref. 31

RÅ 1998 not. 78

## **A. Diarienummer**

10052-2015	17370-2015	22633-2015	26514-2015
10624-2015	17639-2015	22700-2015	26549-2015
10708-2015	17702-2015	22834-2015	27018-2015
11737-2015	17933-2015	22883-2015	27026-2015
12038-2015	18397-2015	23322-2015	27075-2015
12084-2015	19003-2015	23511-2015	27083-2015
12487-2015	19477-2015	23706-2015	27087-2015
12613-2015	19522-2015	23834-2015	27093-2015
12648-2015	19572-2015	24366-2015	27095-2015
12717-2015	19797-2015	24375-2015	27110-2015
13281-2015	19920-2015	25308-2015	27124-2015
13417-2015	19994-2015	25315-2015	27183-2015
13430-2015	20240-2015	25558-2015	27242-2015
13441-2015	20322-2015	25564-2015	27278-2015
13847-2015	20497-2015	25623-2015	27386-2015
13921-2015	20543-2015	25677-2015	27532-2015
14473-2015	20550-2015	25737-2015	27675-2015
14502-2015	20754-2015	25760-2015	27676-2015
14673-2015	20770-2015	25764-2015	27782-2015
14812-2015	21092-2015	25769-2015	27965-2015
15014-2015	21138-2015	25794-2015	28675-2015
15055-2015	21410-2015	25804-2015	28817-2015
15732-2015	21412-2015	25815-2015	29546-2015
15748-2015	21415-2015	25826-2015	29556-2015
16099-2015	21703-2015	25832-2015	31080-2015
16214-2015	21943-2015	26106-2015	31485-2015
16261-2015	22062-2015	26116-2015	32112-2015
16341-2015	22179-2015	26243-2015	32470-2015
16519-2015	22209-2015	26247-2015	32578-2015
16811-2015	22268-2015	26261-2015	32783-2015
16895-2015	22353-2015	26266-2015	32849-2015
16933-2015	22360-2015	26413-2015	32954-2015
17062-2015	22473-2015	26427-2015	33289-2015
17109-2015	22504-2015	26428-2015	33538-2015

34408-2015	8928-2015	20738-2015	33925-2015
34586-2015	9466-2015	20996-2015	33946-2015
35465-2015	9491-2015	21084-2015	33949-2015
35609-2015	9507-2015	21192-2015	34516-2015
35869-2015	9888-2015	21867-2015	34709-2015
37051-2015	10067-2015	21887-2015	34910-2015
38257-2015	10132-2015	21895-2015	35080-2015
39799-2015	10215-2015	21939-2015	35604-2015
4036-2015	10489-2015	21960-2015	36516-2015
40568-2015	10892-2015	21969-2015	36578-2015
4227-2015	11744-2015	22069-2015	37979-2015
42834-2015	12075-2015	22074-2015	38272-2015
5522-2015	12375-2015	22341-2015	38311-2015
5617-2015	12389-2015	22837-2015	40430-2015
5663-2015	13335-2015	22838-2015	4224-2015
5970-2015	13849-2015	22839-2015	5808-2015
6241-2015	14279-2015	22861-2015	6097-2015
6488-2015	14290-2015	25323-2015	6251-2015
6771-2015	14480-2015	25532-2015	7217-2015
7019-2015	14850-2015	25540-2015	7372-2015
7379-2015	14999-2015	25545-2015	8177-2015
7481-2015	15000-2015	26165-2015	9503-2015
7584-2015	15041-2015	26177-2015	9674-2015
7721-2015	16764-2015	26216-2015	9879-2015
7941-2015	17025-2015	26502-2015	13339-2015
8015-2015	17073-2015	26658-2015	16936-2015
8027-2015	17212-2015	26667-2015	33260-2015
8059-2015	17486-2015	27046-2015	33270-2015
8387-2015	17600-2015	27064-2015	41982-2015
8534-2015	17690-2015	27387-2015	43189-2015
8694-2015	17696-2015	27494-2015	
8701-2015	17808-2015	27752-2015	
8861-2015	18290-2015	28800-2015	
8890-2015	19793-2015	29143-2015	
8908-2015	19885-2015	32638-2015	
8913-2015	20491-2015	33893-2015	





## C. Kategorier med skäl

	Anförda skäl	Lagrum	Lag
1.	Bristfällig avvägning mellan intressen	2 kap. 1 §	PBL
2.	Ej lämplig markanvändning	2 kap. 2 §	PBL
3.	Risk för människors hälsa och säkerhet	2 kap. 5 § 1 p.	PBL
4.	Påverkan på jord, berg och vattenförhållanden	2 kap. 5 § 2 p.	PBL
5.	Ingen möjlighet att anordna trafik och avlopp	2 kap. 5 § 3 p.	PBL
6.	Luft, vattenförorening, buller	2 kap. 5 § 4 p.	PBL
7.	Risk för översvämning, erosion och olyckor	2 kap. 5 § 5 p.	PBL
8.	Ej lämplig lokalisering	2 kap. 5 §	PBL
9.	Ej god helhetsverkan, landskapsbild, kulturmiljö	2 kap. 6 § 1 p.	PBL
10.	Brandrisk, trafikolyckor, övriga olyckor	2 kap. 6 § 2 p.	PBL
11.	Trafiksituation ej lämplig	2 kap. 6 § 6 p.	PBL
12.	Framtida förändringar	2 kap. 6 § 8 p.	PBL
13.	Ej lämplig placering	2 kap. 6 §	PBL
14.	Buller	2 kap. 6 a §	PBL
15.	Påverkan på grundvatten	2 kap. 9 §	PBL
16.	Betydande olägenhet	2 kap. 9 §	PBL
17.	Minskad utsikt	2 kap. 9 §	PBL
18.	Minskat fastighetsvärde	2 kap. 9 §	PBL
19.	Ökad insyn	2 kap. 9 §	PBL
20.	Minskat ljusinfall	2 kap. 9 §	PBL
21.	Påverkar parkeringsmöjlighet	2 kap. 9 §	PBL
22.	Nedskräpning	2 kap. 9 §	PBL
23.	Luktföroreningar	2 kap. 9 §	PBL
24.	Dagvattenproblematik	2 kap. 9 §	PBL
25.	Nära fastighetsgräns	2 kap. 9 §	PBL
26.	Brister i handlingarna	9 kap. 21 §	PBL
27.	Ej hörda	9 kap. 25 §	PBL

28.	Förändring utan delgivning	9 kap. 26 §	PBL
29.	Synpunkter ej tillgodosedda	9 kap. 41 § 2 p.	PBL
30.	Inte kungjorts på rätt sätt	9 kap. 41 a §	PBL
31.	Brister i hantering av byggnadsnämnden		PBL
32.	Tidigare åtgärd strider mot detaljplanen	9 kap. 30 § 1 p. a)	PBL
33.	Strider mot detaljplan	9 kap. 30 § 2 p.	PBL
34.	Byggs på prickmark	9 kap. 30 § 2 p.	PBL
35.	Överskrider höjd	9 kap. 30 § 2 p.	PBL
36.	Antal våningar	9 kap. 30 § 2 p.	PBL
37.	Ändrad användning	9 kap. 30 § 2 p.	PBL
38.	Byggnadsarea överskrids	9 kap. 30 § 2 p.	PBL
39.	Taklutning	9 kap. 30 § 2 p.	PBL
40.	Byggs på plusmark	9 kap. 30 § 2 p.	PBL
41.	Strider mot skyddsbestämmelse	9 kap. 30 § 2 p.	PBL
42.	Förutsätter planläggning	9 kap. 31 § 2 p.	PBL
43.	Utanför detaljplan	9 kap. 31 § 3 p.	PBL
44.	Inte förenlig med detaljplanens syfte	9 kap. 31 c § 1 p.	PBL
45.	Ej att anses som tillfällig åtgärd	9 kap. 33 §	PBL
46.	Ej lämplig för sitt ändamål	8 kap. 1 § 1 p.	PBL
47.	Ej god färg, form och materialverkan	8 kap. 1 § 2 p.	PBL
48.	Tillgänglighet	8 kap. 1 § 3 p.	PBL
49.	Tekniska egenskapskrav	8 kap. 4 §	PBL
50.	Parkering inom egen fastighet kan ej ordnas	8 kap. 9 § 4 p.	PBL
51.	Strider mot förvanskingsförbud	8 kap. 13 §	PBL
52.	Detaljplaneärenden	4 kap.	PBL
53.	Övergångsbestämmelser 4 p.		PBL
54.	Strider mot översiktsplan		PBL
55.	Strider mot förhandsbesked		PBL
56.	Strider mot planbeskrivning		PBL

57.	Strider mot illustration		PBL
58.	Strider mot kommunens föreskrifter		PBL
59.	Strider mot länsstyrelsens policy		PBL
60.	Jäv	11 §	FL
61.	Motivering av beslut är bristfällig	20 §	FL
62.	MKB saknas		MB
63.	Tillsynsärende		MB
64.	MB, generellt		MB
65.	Strider mot strandskydd		MB
66.	Skyddsvärda djur		MB
67.	Djur och natur påverkas		MB
68.	Allemansrätt		RF
69.	Utnämning av ordinarie domare och rättställning	11 kap. 6-7 §§	RF
70.	Likabehandlingsprincip	2 kap. 2 §	KL
71.	Ej god hushållning	8 kap. 1 §	KL
72.	Brottslig handling		BrB
73.	Hänvisar till civilrättsliga avtal		AvtL
74.	Lokal opinion		
75.	Följer inte bygglovet		
76.	Hänvisar till miljömål		
77.	Okynnesskäl		