


RAPPORT 2015:32
REGERINGSUPPDRAG



Ovårdade tomter och förfallna byggnader

Ovårdade tomter och förfallna byggnader

Titel: Ovårdade tomter och förfallna byggnader

Rapportnummer: 2015:32

Utgivare: Boverket, september, 2015

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-285-8

ISBN pdf: 978-91-7563-286-5

Sökord: Ovårdade tomter, förfallna byggnader, bristande underhåll, skötsel, växtlighet, ekonomiska konsekvenser, fastighetsägare, byggnadsnämnden, regler, tillsyn, förslag, konsekvensutredning, plan- och bygglagen, lag om betalningsföreläggande och handräckning, plan- och byggförordning

Diarienummer: 20140-3188/2014

Process: 3.4.1

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

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

Förord

Boverket har på uppdrag av regeringen utrett de problem med ovårdade tomter och förfallna byggnader som finns framförallt i glesbygdskommuner. Regeringen har särskilt pekat på problemen att komma i kontakt med fastighetsägare samt de ekonomiska konsekvenserna av att fastighetsägare saknar medel och att fastigheter saknar värde. I uppdraget har också ingått att analysera om det finns anledning att förtydliga eller förändra regelverket för hur vegetation får växa, framför allt på småhusfastigheter.

Boverket lämnar i rapporten förslag på åtgärder som förbättrar möjligheterna att komma till rätta med de allvarligaste problemen. I rapporten pekar Boverket också på några anslutande frågor som behöver utredas vidare i ett annat sammanhang.

I arbetet med uppdraget har Boverket i olika former samrått med och tagit hänsyn till synpunkter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Kronofogdemyndigheten, Jordbruksverket, Lantmäteriet, Villaägarnas Riksförbund, länsstyrelserna och ett urval av kommuner.

Karlskrona september 2015

Janna Valik

generaldirektör

Innehåll

Förkortningar.....	6
Inledning och läsanvisningar	7
Bakgrund.....	7
Uppdraget.....	7
Boverkets avgränsning och inriktning	8
Genomförande	9
Rapportens disposition.....	9
Sammanfattning	10
Bakgrund till Boverkets överväganden	10
Boverkets förslag.....	11
PBL-frågor som behöver utredas vidare	15
Anslutande problemområden	17
Bakgrund.....	20
Olika kategorier av bristande underhåll och skötsel	20
Byggnadsnämndens tillsyn	21
Boverkets plan- och byggenkät.....	22
Kommunmöte	23
Myndighetskontakter	25
Relevanta bestämmelser	27
Förslag m.m.	34
Utgångspunkter.....	34
Problem att nå ägare.....	35
Kommunernas kostnader vid verkställighet	42
Krav på skötsel och underhåll av tomter och byggnadsverk m.m.	44
Särskilt om växtlighet på tomt	45
Byggnadsnämndens rätt att få upplysningar och handlingar	47
Bortforsling av rivningsmaterial vid rivningsföreläggande.....	48
Utvidgad möjlighet att förelägga om stängsel	49
Kronofogdemyndighetens uppgift enligt 11 kap 29 § PBL	49
Krav på tillsynsplan	50
Vägledning om tillämpningen av 11 kapitlet PBL m.m.....	51
KA ska få genomföra underhållsutredning	52
PBL-frågor som behöver utredas vidare	54
Tillsynsansvaret och finansiering av tillsynsarbete	54
Tillkommande egendom av liknande slag – ett problem.....	56
Rivningslov och startbesked vid rivningsföreläggande	58
Kraven på skötsel av anordningar på tomt m.m.	58
Anslutande problemområden	60
Reglering av lös egendom och växtlighet	60
Uppställda skrotbilar.....	60
Verkställbarhet av byggnadsnämndens tillsynsbeslut	61
Lagen om offentlig upphandling	62
Konsekvensutredning.....	63
Inledning.....	63
Målet med förslagen.....	63
Bakgrund	64
Beskrivning av problemet och vad som ska uppnås.....	64
Alternativa lösningar – nollalternativet	65

Förslagen och beskrivning av alternativa lösningar	65
Uppgifter om vilka som berörs av regleringen	68
Uppgifter, bedömningar och beskrivningar av konsekvenser	72
Författningsförslag.....	74
Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	74
Lag om ändring i lag (1990:746), om betalningsföreläggande och handräckning.....	82
Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	83
Författningskommentarer	84
Plan- och bygglagen (2010:900)	84
Lag (1990:746), om betalningsföreläggande och handräckning.....	87
Bilaga 1 – Uppdraget.....	88

Förkortningar

DL	Delgivningslag (2010:1932)
ExprL	Expropriationslag (1972:719)
JB	Jordabalk (1970:994)
KA	Kontrollansvarig
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
MB	Miljöbalk (1998:808)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
PBF	Plan- och byggförordning (2011:338)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
PoIT	Post- och Inrikes Tidningar
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
UB	Utsökningsbalk (1981:774)
UF	Utsökningsförordning (1981:981)
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10)

Inledning och läsanvisningar

Bakgrund

Det finns en hel del byggnadsverk och tomter i landet som inte lever upp till plan- och bygglagstiftningens krav på underhåll och skötsel. En del av dessa orsakar inte några större problem för omgivningen eller för de som vistas i byggnadsverket och på tomten. Så kan t.ex. vara fallet med bristfälligt underhållna och skötta byggnadsverk och tomter som ligger isolerat och långt från annan bebyggelse eller när omgivningen är förstående och inte upplever bristerna som störande. I andra fall upplever omgivningen däremot att bristerna är mycket störande eller riskfyllda och anmäler detta till kommunen. Kommunens byggnadsnämnd är som tillsynsmyndighet enligt PBL då skyldig att ta ställning till om det finns skäl att göra ett tillsynsingripande.

Hanteringen av tillsynsärenden ställer stora krav på byggnadsnämnden när det gäller kunskap om regelverket, förvaltningsrätt och hur olika skrivelser och beslut om tillsyn ska utformas på ett korrekt sätt. Det är också förhållandevis resurs- och tidskrävande för byggnadsnämnden att handlägga tillsynsärenden. I tillsynsärenden om bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter stöter byggnadsnämnden dessutom oftare än i andra typer av tillsynsärenden på mer svårhanterliga hinder mot framgångsrika tillsynsingripanden. Det finns olika hinder men det är framförallt svårigheter att nå ägare med delgivning och risken att kommunen i slutändan får stå för hela eller en betydande del av kostnaderna för en verkställighet som utgör de största hindren mot framgångsrika tillsynsingripanden.

Uppdraget

I rapporten redovisar Boverket ett uppdrag från regeringen om kraven på underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter i bruksskedet och byggnadsnämndernas arbete med tillsyn över att dessa krav följs. Regeringen har i korthet gett Boverket i uppdrag att

- utreda kommuners, i synnerhet i glesbygd, problem att komma till rätta med ovårdade tomter och förfallna byggnader
- belysa de problem med att komma i kontakt med fastighetsägaren som finns
- belysa de ekonomiska konsekvenserna av att fastighetsägaren saknar medel och av att det saknas värde i fastigheten

- analysera om det finns anledning att förtydliga eller förändra regelverket med avseende på hur vegetation får växa, framför allt på småhusfastigheter
- inhämta synpunkter från berörda myndigheter och andra relevanta aktörer
- vid behov redovisa de ändringar på lag-, förordnings- och föreskriftsnivå som behövs
- beskriva konsekvenserna av om förslagen genomförs, även utifrån den kommunala självstyrelsen och kostnader för kommuner

Regeringens fullständiga uppdrag bifogas till rapporten, bilaga 1.

Boverkets avgränsning och inriktning

Boverket har gjort följande avgränsningar och inriktningar av arbetet med uppdraget.

- Flera lagstiftningar har i varierande utsträckning kopplingar till kraven i PBL på underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter och tillsynen av dessa krav. I arbetet med uppdraget har Boverket i första hand utrett om plan- och bygglagstiftningen behöver ändras och kompletteras. De mer omfattande förändringar som kan behöva göras i annan lagstiftning får utredas närmare i ett annat sammanhang.
- Uppdraget avser bestämmelserna om underhåll och skötsel av byggnader och tomter. Bestämmelserna gäller dock för alla byggnadsverk, d.v.s. även andra byggnadsverk än byggnader. Boverkets anser inte att det finns anledning att begränsa utredningen och förslagen till byggnader och behandlar därför alla byggnadsverk.
- Boverket har främst inriktat utredningen och förslagen på hur de största problemen i tillämpningen kan hanteras för mer allvarliga fall av bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter.
- Boverket har även tagit upp byggnadsnämndernas möjligheter att arbeta effektivt med tillsyn när det gäller tillsynsuppdragets tydlighet samt byggnadsnämndernas behov av resurser och kompetens för tillsynsarbete. Detta är grundläggande förutsättningar för tillsynsarbete som har stor betydelse för möjligheterna att komma till rätta med de problem som uppdraget avser. Boverket har inte haft ambitionen att lämna förslag i denna del utan pekar istället på de behov som finns av förtydliganden och ytterligare utredning.

Genomförande

I arbetet med uppdraget har Boverket samrått med länsstyrelserna, Kronofogdemyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Jordbruksverket, Lantmäteriet och Villaägarnas riksförbund.

Boverket anordnade ett möte i Stockholm den 23 mars där representanter för 15 kommuner deltog. Boverket har även besökt Värmlands län och träffat representanter för länsstyrelsen och Filipstads och Karlstads kommun.

Rapportens disposition

Efter en inledande sammanfattning följer en genomgång av det underlagsmaterial som Boverket har och de synpunkter som inkommit. Därefter redovisar Boverket förslag m.m. för att komma till rätta med de problem som framkommit. Rapporten avslutas med en konsekvensbeskrivning samt författningsförslag och författningskommentarer.

Till rapporten bifogas regeringens uppdrag (bilaga 1).

Sammanfattning

Bakgrund till Boverkets överväganden

Mycket tyder på att det finns ett stort antal byggnadsverk och tomter som inte lever upp till kraven på underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter. Boverket kan samtidigt konstatera att byggnadsnämnderna relativt sällan ingriper med tillsyn mot avvikelser från kraven. Det kan bero på att byggnadsnämnderna upplever att kraven är höga och svårhanterliga, att de inte utövar tillsyn i tillräcklig omfattning eller att det finns andra problem som i praktiken försvårar och ibland förhindrar ett framgångsrikt tillsynsengagemang.

I mer allvarliga fall av bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter där byggnadsnämnden har ambition att ingripa är det framförallt svårigheterna att kontakta ägare och risken för kommuner att i slutändan få stå för kostnaderna för verkställighet av ett tillsynsengagemang som utgör de största hindren.

Efter att ha gått igenom olika alternativa lösningar har Boverket kommit fram till att det krävs radikala och från rättssäkerhetssynpunkt långtgående åtgärder för att komma till rätta med de problem som byggnadsnämnderna har att kontakta ägare.

Byggnadsnämnden är i egenskap av tillsynsmyndighet skyldig att ingripa mot avvikelser från plan- och bygglagstiftningen även om det innebär att kommunen i slutändan riskerar att få stå för kostnaden för verkställighet av tillsynsbeslut. För att byggnadsnämnderna ska kunna ingripa med tillsyn och verkställa ett tillsynsbeslut också när de ekonomiska konsekvenserna riskerar att bli betungande behöver de enligt Boverkets uppfattning få ekonomisk kompensation av staten.

Under arbetet med uppdraget har Boverket även uppmärksammat andra problem i tillämpningen som byggnadsnämnden men också Kronofogdemyndigheten ibland stöter på vid ingripanden och verkställighet av ingripanden mot bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter. En del av dessa kan mötas med ökade vägledningsinsatser medan andra förutsätter att plan- och bygglagstiftningen ändras.

Boverket har också uppmärksammat några frågeställningar som inte direkt omfattas av uppdraget och som dessutom avser andra lagstiftningsområden än PBL men som har stor betydelse för byggnadsnämndens möjligheter att bedriva ett effektivt tillsynsarbete.

Boverkets förslag

Underlätta delgivning av vissa rivningsförelägganden

Boverket föreslår att delgivning ska underlättas för rivningsförelägganden som avser byggnadsverk som är så helt eller delvis förfallna eller i väsentlig omfattning skadade att de äventyrar säkerheten för de som uppehåller sig i eller i närheten av dem. Sådana förelägganden behöver inte föregås av ett föreläggande att sätta byggnadsverket i stånd och får alltid och utan närmare utredning delges enbart genom en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar (PoIT), d.v.s. en förenklad form av kungörelsedelgivning. Delgivning ska anses ha skett en vecka efter dagen för publicering.

Möjligheten att alltid använda denna förenklade kungörelsedelgivning föreslår Boverket också ska gälla för Kronofogdemyndigheten vid verkställighet av sådana förelägganden genom särskild handräckning och för byggnadsnämndens beslut att rivning ska genomföras på den försumliges bekostnad.

Utvidga möjligheten att förelägga om stängsel kring byggnadsverk och underlätta delgivning av sådana förelägganden

Idag finns det i PBL en möjlighet att förelägga om stängsel kring byggnadsverk för industriändamål. Boverket anser att det finns starka skäl som talar för att byggnadsnämnden ska få en möjlighet att förelägga om stängsel även kring andra byggnadsverk om byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket. Boverket föreslår därför att en sådan möjlighet införs i PBL.

Boverket föreslår också att delgivning ska underlättas för förelägganden om att anordna stängsel kring byggnadsverk. Sådana förelägganden ska alltid och utan närmare utredning få delges enbart genom en kungörelse i PoIT, d.v.s. en förenklad form av kungörelsedelgivning. Delgivning ska anses ha skett en vecka efter dagen för publicering.

Möjligheten att alltid använda denna förenklade kungörelsedelgivning föreslår Boverket också ska gälla för Kronofogdemyndigheten vid verkställighet av sådana förelägganden genom särskild handräckning och för byggnadsnämndens beslut att anordnande av stängsel ska genomföras på den försumliges bekostnad.

Inför ett statligt stöd till kommuner för verkställighet av vissa beslut om rivningsföreläggande

Boverket föreslår att det införs ett statligt stöd till kommuner som i slutändan belastas med kostnader med anledning av verkställighet av vissa rivningsförelägganden. Stödet syftar till att förbättra de ekonomiska förutsättningarna för byggnadsnämnden att verkställa tillsynsbeslut för vissa allvarigare avvikelser. Det ska omfatta kostnader för verkställighet av sådana rivningsförelägganden som Boverket föreslår att förenklad kungörelsedelgivning får användas för.

Förtydliga Kronofogdemyndighetens skyldighet att biträda byggnadsnämnden

Om byggnadsnämnden beslutat att en åtgärd ska genomföras på den försumliges bekostnad ska Kronofogdemyndigheten lämna den hjälp som behövs för att genomföra åtgärden. Av författningstexten och förarbetena till nuvarande PBL och ÄPBL framgår det inte vilken hjälp som Kronofogdemyndigheten får bistå byggnadsnämnden med. I förarbeten till ännu äldre lagstiftning anges att byggnadsnämnden kan få hjälp av Kronofogdemyndigheten för att få tillträde till en fastighet och byggnad. Boverket föreslår att det förtydligas i PBL att det är sådan hjälp som Kronofogdemyndigheten ska bistå byggnadsnämnden med och vilka befogenheter som Kronofogdemyndigheten ska ha när de lämnar hjälp.

Utvidga tillsynsmyndigheters rätt att få upplysningar och handlingar

En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar av byggherren som behövs för tillsynen över bygg-, rivnings- och markåtgärder. Det innebär att byggnadsnämnden i egenskap av tillsynsmyndighet inte har rätt att begära sådana upplysningar och handlingar av andra än byggherrar. Det innebär också att det är tveksamt om rätten till upplysningar och handlingar gäller för tillsynen av underhållsåtgärder eftersom bestämmelsen i praktiken begränsar rätten till att gälla enbart i byggskedet.

Boverket anser inte att det finns något skäl att begränsa tillsynsmyndigheternas rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för myndigheternas tillsynsarbete. Boverket föreslår därför att de ska få rätt att begära sådana upplysningar och handlingar även av andra än byggherrar och för allt tillsynsarbete

Bortforsling av rivningsmaterial ska kunna ingå i rivningsföreläggande

De nuvarande reglerna om rivningsföreläggande har i rättspraxis tolkats på ett sätt som innebär att bortforsling av rivningsmaterial inte omfattas

av ett beslut om rivningsföreläggande. Det är inte heller möjligt att innan rivning skett med anledning av ett rivningsföreläggande besluta om åtgärdsföreläggande att ta bort rivningsmaterial.

Boverket anser att detta är en onödigt omständlig hantering som medför praktiska problem vid verkställighet. Boverket föreslår därför att bortforsling av rivningsmaterial ska kunna ingå som en del i ett rivningsföreläggande. Som en konsekvens av detta bör byggnadsnämnden även vid rättelseföreläggande få en möjlighet att besluta om att forsla bort eventuellt rivningsmaterial.

Hänvisa uttryckligen till kraven på utformning

I 8 kap 14 § PBL hänvisas till vissa uppräknade bestämmelser när det gäller de tekniska egenskaper som underhållskravet omfattar. Någon motsvarande hänvisning finns inte för den utformning som underhållet omfattar. Boverket föreslår därför att det införs ett förtydligande i 8 kap 14 § PBL att underhållet ska avse den utformning som det ställs krav på i 8 kap 1 § PBL.

”Vårdat skick” är ett otydligt begrepp i PBL

Det är tveksamt om kraven i bruksskedet på att byggnadsverk och tomter ska hållas i vårdat skick överhuvudtaget motsvaras av några krav vid uppförande, nyanläggning och ändring av byggnadsverk och tomter. Vilket skick som avses är därmed mycket oklart. Som det är nu så framstår kraven på vårdat skick mer som allmänna krav på ordning och reda utan någon närmare precisering. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att ställa den här typen av krav plan- och bygglagstiftningen. Boverket anser därför att regeringen bör överväga om kraven på vårdat skick i 8 kap 14 och 15 § PBL ska avskaffas och att en motsvarande ändring i så fall sker i 8 kap 16 § för allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader när det gäller hänvisningen till 8 kap 15 § PBL.

Om kraven på vårdat skick inte avskaffas anser Boverket att de behöver tydliggöras så att det klart framgår vilka utgångs krav på vårdat skick som gäller vid uppförande, nyanläggning och ändring. I nuläget är det annars svårt att se vad kraven på vårdat skick tillför utöver kraven på underhåll och skötsel.

Inför krav på tillsynsplan för byggnadsnämnden

Enligt Boverkets uppfattning ökar möjligheterna för att tillsynsverksamheter och tillsynsansvar prioriteras om de omfattas av krav på tillsynsplan. Det är dessutom lättare att genomföra en meningsfull uppföljning av en verksamhet som är planerad och för vilken det finns uttalade och kon-

kreta mål. Boverket föreslår därför att regeringen inför ett krav att byggnadsnämnderna ska ha en treårig tillsynsplan som ska revideras vid behov.

Om ett krav på tillsynsplan införs kommer Boverket och länsstyrelserna att ge vägledning om innehållet i en sådan plan. Boverket kommer också att följa upp dels att byggnadsnämnderna tar fram tillsynsplaner och dels hur de utformar dem. Beroende på utfallet av uppföljningen får det bedömas om innehållet i en tillsynsplan behöver regleras mer ingående i förordning eller föreskrifter.

Vägledning om tillämpningen av 11 kapitlet PBL m.m.

Under det senaste året har Boverket ökat vägledningsarbetet på tillsynsområdet. Boverket har bland annat infört en särskild tillsynsgren i Boverkets kunskapsbank, tagit fram ett beräkningsprogram för byggsanktionsavgifter, spelat in två filmer om tillsyn; en om obligatorisk ventilationskontroll och en om förelägganden, och hållit ett webbseminarium om tillsyn. Det finns dock fortfarande en hel del kvar att göra. Boverket planerar därför fortsatta successiva vägledningsinsatser.

Boverkets tillsynsvägledning kommer bland annat inriktas på att beskriva processer för olika typer av tillsynsärenden. Som ett led i det arbetet har Boverket inom ramen för den pågående kompetenssatsningen om PBL beviljat bidrag bland annat till ett nationellt projekt som ska ta fram rutiner, processer och beslutsmallar för tillsyn över ovårdade tomter och förfallna byggnader.

Allmänna råd om växtlighet och trafik

För att förebygga problem när det gäller växtlighets påverkan på trafiken informerar många kommuner i förebyggande syfte om lämplig höjd på växtlighet vid gata och väg. Informationen grundar sig bland annat på rekommendationer om vägutformning utfärdade av f.d. Vägverket och på vägledning från SKL.

Eftersom kommunernas information avser ett krav i PBL och Boverket har ett grundläggande vägledningsansvar för PBL finns det skäl för Boverket att ta fram ett allmänt råd om växtlighet vid gata och väg. Boverket planerar därför att utarbeta sådana allmänna råd. De kan ta avstamp i den information som de flesta kommuner redan ger till fastighetsägare och förhoppningsvis bidra till att ytterligare underlätta tillämpningen av kravet.

KA ska få genomföra underhållsutredning

Om byggnadsnämnden gör bedömningen att underhållet av ett byggnadsverk är bristfälligt får nämnden meddela ett föreläggande om att bristerna ska åtgärdas (åtgärdsföreläggande). Innan byggnadsnämnden meddelar ett åtgärdsföreläggande måste nämnden ha en utredning som visar behovet av underhållsåtgärder. Byggnadsnämnden har en möjlighet att uppdra åt en sakkunnig att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

En underhållsutredning får endast utföras av en sakkunnig person som är särskilt certifierad för det. Idag finns inga sådana sakkunniga. Eftersom det sannolikt inte finns en tillräckligt stor marknad för att det ska bli intressant att ackreditera eller certifiera sig enbart för underhållsutredningar enligt PBL har Boverket övervägt om det finns några andra sakkunniga som skulle kunna genomföra sådana utredningar. De som ligger närmast till hands är de kontrollansvariga enligt PBL (KA). Enligt Boverkets bedömning är det möjligt att ge KA rätt att utföra underhållsutredning genom en ändring i Boverkets föreskrifter om KA utan att det förutsätter någon ändring i PBL eller PBF. Boverket avser att påbörja ett arbete med att ändra i KA-föreskrifterna.

PBL-frågor som behöver utredas vidare

Tillsynsansvaret och finansieringen av tillsynsarbete

Den kommunala tillsynen över tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen är otillräcklig och varierar i omfattning. Det beror bland annat på att tillsynsansvaret inte är tillräckligt tydligt reglerat. Ett exempel på det är att det råder olika uppfattningar om under vilka förutsättningar som byggnadsnämnden är skyldig att utöva tillsyn.

Boverket anser att det är mycket angeläget att göra en översyn av byggnadsnämndens tillsynsansvar och de resurs- och kompetensmässiga förutsättningar som krävs för att de ska kunna sköta det på ett tillfredsställande sätt. I en sådan översyn bör ingå att utreda om det är möjligt att införa en rätt för byggnadsnämnderna att ta ut en avgift för sitt tillsynsarbete i de fall en förseelse skett. Det finns också anledning att utreda om även byggnadsnämndens tillsynsarbete i likhet med många andra tillsynsmyndigheters tillsynsarbete bör omfattas av tillsyn.

Hanteringen av egendom som tillkommer efter tillsynsbeslut

Det är inte ovanligt att det vid tidpunkten för verkställighet av ett åtgärdsföreläggande om att ta bort egendom som utgör risk eller olägenhet från en tomt, har tillkommit egendom av liknande slag som den som åtgärds-

föreläggandet och verkställighetsbeslutet omfattar. Det kan vara fråga om ytterligare en eller flera skrotbilar eller en samling skräp som utökats. Om det finns sådan tillkommande egendom vid verkställighet av ett åtgärdsföreläggande måste den enligt nuvarande regler lämnas kvar på tomten. Det innebär att det efter verkställighet av ett åtgärdsföreläggande kan finnas egendom kvar på tomten som medför liknande eller mer omfattande risker eller olägenheter än de som förelåg vid tidpunkten för beslutet om åtgärdsföreläggande. För att komma till rätta med den tillkommande egendomen måste byggnadsnämnden starta ett nytt tillsynsärende och meddela ett nytt åtgärdsföreläggande innan ett borttagande av den tillkommande egendomen kan verkställas.

Boverket anser att detta inte är någon särskilt rimlig och effektiv ordning. För omgivningen framstår det som märkligt att ”hela” problemet inte åtgärdas vid verkställigheten. I förlängningen finns det risk att allmänhetens tilltro till PBL:s förmåga att på ett effektivt sätt komma till rätta med avvikelser försämras.

De frågeställningar som finns när det gäller möjligheterna att komma till rätta med tillkommande egendom är dock komplexa, ingripande från rättssäkerhetssynpunkt och kan ha relevans även för andra ingripanden än åtgärdsföreläggande. Boverket anser därför att de bör utredas vidare i ett annat sammanhang.

Rivningslov och startbesked vid rivningsföreläggande

Enligt PBL krävs det normalt sett rivningslov för att riva en byggnad eller en del av en byggnad inom ett område med detaljplan. Det finns inte något undantag från krav på rivningslov för rivningar med anledning av ett rivningsföreläggande. Med hänsyn till att det är angeläget med en snabb hantering av rivningsförelägganden och behovet av en prövning av rivningslov är marginellt anser Boverket att det bör övervägas om rivningar med anledning av rivningsföreläggande ska undantas från krav på rivningslov i lag, detaljplan och områdesbestämmelser samt krav på anmälan. Ett annat problem i sammanhanget är att det i detaljplaner kan finnas bestämmelser som reglerar förbud mot rivning och som kan utgöra hinder mot verkställighet av ett rivningsföreläggande.

Det finns däremot ett behov för samhället att ha insyn över att samhällskraven följs även vid en rivning med anledning av ett rivningsföreläggande. Detta gäller framförallt för hantering och omhändertagande av farligt rivningsavfall. Om kravet på rivningslov och anmälan avskaffas för rivningar med anledning av ett rivningsföreläggande krävs det en särskild reglering för att de ska omfattas av krav på startbesked och kontrollplan.

Sammantaget kan Boverket se att det finns en hel del oklarheter i den nuvarande regleringen i PBL när det gäller förhållandet mellan reglerna om rivningsföreläggande och reglerna om rivningslov, anmälan, startbesked m.m. Problematiken gäller även vid rättelseföreläggande och åtgärdsföreläggande. Boverket anser därför att dessa frågor bör utredas vidare i ett annat sammanhang.

Kraven på skötsel av anordningar på tomt m.m.

Anordningar på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader behöver till skillnad mot anordningar i byggnadsverk endast i skälig utsträckning hållas i sådant skick att de fyller sitt ändamål. Boverket anser inte att det finns något rimligt skäl att ställa lägre krav på sådana anordningar. Boverket anser därför att det bör utredas om det finns skäl att skärpa kraven så att även anordningar på tomt, allmän plats och områden för andra anläggningar än byggnader ska hållas i sådant skick att de alltid fyller sitt ändamål. Även förhållandet mellan anordningar och byggnadsverk bör ses över.

Anslutande problemområden

Reglering av lös egendom och växtlighet

Under arbetet med uppdraget har Boverket vid flera tillfällen haft anledning att fundera över om det överhuvudtaget är lämpligt att reglera lös egendom och växtlighet i plan- och bygglagstiftningen. Frågan har framförallt uppkommit när Boverket tittat närmare på tillsynen över störande växtlighet och egendom på tomter och de svårigheter som byggnadsnämnderna har att hantera detta.

Plan- och bygglagstiftningen innehåller i huvudsak regler om mark och byggnadsverk. Det är i princip endast när det gäller tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader som det finns krav som rör lös egendom och växtlighet. De tekniska egenskapskraven på byggnadsverk avser däremot inte lös egendom.

Lös egendom och växtlighet är till skillnad mot mark och byggnadsverk betydligt mer föränderlig till sin förekomst och karaktär. Det är därför svårt att reglera placering och utformning av växtlighet och lös egendom, vilket gör att de nuvarande kraven på vård och skötsel för tomter är svåra att tillämpa när det gäller växtlighet och lös egendom.

Bortsett från krav som syftar till att begränsa risk för olycksfall handlar kraven på växtlighet och lös egendom i bruksskedet om att det inte ska uppkomma betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken. När

det gäller omgivningen är det fråga om störningar som i stor utsträckning även regleras i annan offentligrättslig lagstiftning, framförallt miljöbalken, och i civilrättslig lagstiftning, framförallt jordabalken (1970:994), JB. Boverket anser att det finns skäl att överväga om det är möjligt att lyfta ut regleringen av växtlighet och lös egendom på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader från plan- och bygglagstiftningen och koncentrera den till och precisera den i annan lagstiftning.

Verkställbarhet av tillsynsbeslut

I PBL har det inte meddelats någon särskild föreskrift om verkställbarhet av byggnadsnämndens beslut. Ett åtgärdsföreläggande eller ett rivningsföreläggande som vunnit laga kraft är därför inte att betrakta som en självständig exekutionstitel utan måste fastställas i ett utslag inom ramen för särskild handräckning. Detta gäller även i de fall föreläggandet överklagas och fastställs i en dom.

Frågan om förvaltningsmyndighets beslut som exekutionstitel behandlas för närvarande av Utsökningsutredningen som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2016. I uppdraget ingår bland annat att ta ställning till om reglerna avseende verkställbarhet av förvaltningsmyndigheters beslut bör ändras eller om det på annat sätt behöver vidtas åtgärder för att myndigheter effektivt ska kunna utverka en exekutionstitel, och att ta ställning till om och i sådant fall under vilka förutsättningar handlingar bör kunna vara direkt verkställbara. Boverket anser att det finns skäl att överväga frågan om byggnadsnämndens tillsynsbeslut kan utgöra exekutionstitel vid behandlingen av utredningens kommande betänkande.

Uppställda skrotbilar ett problem

Problemen med ovårdade tomter består inte sällan av uttjänta bilar som i större eller mindre utsträckning är skrotfärdiga. I vissa fall kan de medföra risk för olycksfall eller betydande olägenhet för omgivningen. Tidigare betalade staten ut en premie till den som lämnade sin bil för skrotning, en s.k. skrotbilspremie. Många kommuner anser att skrotbilspremien hade mycket positiva effekter på miljön och säkerheten och ledde till ett markant minskat antal uppställda bilar på tomter och ute i naturen.

Offentlig upphandling vid verkställighet

Vid genomförande av rivning och andra mer omfattande åtgärder måste Kronofogdemyndigheten och byggnadsnämnderna oftast ta hjälp av enskilda entreprenörer. Kraven att agera snabbt kan medföra stora problem vid tillämpningen av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). De verkställighetsåtgärder som ska vidtas kan dessutom vara komplexa

och mycket svåra att förutse i förhand på ett sätt som krävs för att utforma ett adekvat förfrågningsunderlag vid en upphandling.

Boverket har inte haft möjlighet att titta närmare på frågan inom ramen för detta uppdrag. Frågeställningen är dessutom generell och berör flera lagstiftningsområden.

Möjligheterna till expropriation av s.k. herrelösa fastigheter

När en juridisk person upplöses efter en konkurs kan det inträffa att en fastighet som ägs av den juridiska personen inte går att avyttra. Fastigheter som ägs av upplösta juridiska personer brukar kallas herrelösa fastigheter.

Enligt expropriationslagen (1972:719), ExprL, får expropriation ske för att försätta eller hålla en fastighet i tillfredsställande skick när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma. Enligt ExprL kan en god man utses för att representera en herrelös fastighet. På så sätt finns det någon att kommunicera skrivelser och beslut med i expropriationsärenden. I tillsynsärenden enligt PBL som avser herrelösa fastigheter har byggnadsnämnden däremot inte någon motpart att kommunicera skrivelser och beslut med. Det går därmed inte att driva ett sådant ärende på ett framgångsrikt sätt.

Ett sätt att hantera problemet är att utvidga möjligheterna till expropriation även till andra former av bristfälligt skötta och underhållna fastigheter än de som är eller kommer att bli grovt vanvårdade. Problematiken med herrelösa fastigheter finns dock även på andra lagstiftningsområden än PBL.

Bakgrund

Olika kategorier av bristande underhåll och skötsel

Byggnadsverk och tomter som inte uppfyller plan- och bygglagstiftningens krav på underhåll och skötsel kan grovt sett delas in i fyra kategorier.

1. Byggnadsverk och tomter med avvikelser som inte är så stora eller som omgivningen inte upplever olägenheter av och som inte medför någon uppenbar risk för olyckor. Den här kategorin av avvikelser, som är antalsmässigt störst, får byggnadsnämnderna inte in några anmälningar om och de fångas sällan upp i någon tillsynsinsats.
2. Byggnadsverk och tomter med avvikelser som inte är så stora men där omgivningen upplever olägenheter eller att det föreligger risk för olyckor. För byggnadsverk och tomter i den här kategorin får byggnadsnämnderna ofta in anmälningar utifrån. Byggnadsnämnderna känner här inte sällan en osäkerhet kring var gränsen går för otillräcklig skötsel och underhåll.
3. Byggnadsverk och tomter med avvikelser som är så stora att det är fråga om bristande underhåll och skötsel av större omfattning men där omgivningen inte upplever olägenheter eller det inte föreligger någon uppenbar risk för olyckor. Byggnadsverk och tomter i den här kategorin ligger ofta avsides från annan bebyggelse. Det kan även vara fråga om byggnadsverk och tomter i mer sammanhållen bebyggelse men där den närmaste omgivningen inte uppfattar bristerna som störande eller riskfyllda. Eftersom byggnadsnämnderna inte får in några anmälningar utifrån är ingripanden för den här kategorin helt beroende av om byggnadsnämnden fångar upp dem i någon egen tillsynsinsats.
4. Byggnadsverk och tomter med avvikelser som är så stora att det är fråga om förfall och där omgivningen upplever olägenheter eller det föreligger en risk för olyckor. Sådana avvikelser anmäls ofta och byggnadsnämnden ingriper om det är möjligt.

De problem som regeringen pekar på i uppdraget finns av förklarliga skäl främst i den sista kategorin av byggnadsverk och tomter. Ingripanden mot bristerna i de övriga kategorierna är mer beroende av hur byggnadsnämnderna uppfattar sitt tillsynsansvar och deras möjlighet och kompetens att bedöma och ingripa mot brister.

Byggnadsnämndens tillsyn

Vilja att utöva tillsyn

Byggnadsnämnderna avsätter generellt sett alltför begränsade resurser för tillsyn över att kraven i plan- och bygglagstiftningen följs. För att komma till rätta med förfallna byggnadsverk och tomter som i större omfattning är ovårdade, d.v.s. de mer allvarliga fallen av bristande underhåll och skötsel, avsätter dock kommunerna i jämförelse med vad som är fallet på en del andra tillsynsområden inom plan- och bygglagstiftningen förhållandevis mycket resurser. Önskan om en attraktiv livsmiljö för kommunmedborgarna och de negativa konsekvenserna för omgivningen är faktorer som utgör incitament för byggnadsnämnderna att arbeta med tillsyn över hur kraven på skötsel och underhåll av byggnadsverk och tomter följs och att ingripa mot i vart fall de allvarligare fallen av avvikelse från kraven.

Tillsyn och allmänhetens tilltro till PBL

Många byggnadsverk och tomter lever inte upp till plan- och bygglagstiftningens krav på underhåll och skötsel. Det räcker att göra en rundtur i landet för att få detta bekräftat. Avvikelserna finns både i städer och på landsbygden men är mer vanliga på landsbygden. Det är med hänsyn till mängden byggnadsverk och tomter som inte uppfyller kraven på skötsel och underhåll inte realistiskt att förvänta sig att byggnadsnämnderna kan eller kommer att kunna ingripa med tillsyn mot alla avvikelser.

Det finns därför anledning att fundera över förhållandet mellan samhällskraven när det gäller underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter och samhällets tillsyn över att dessa följs. Om diskrepansen mellan kraven och hur de följs blir alltför stor riskerar det att skada allmänhetens tilltro till plan- och bygglagstiftningen. För att motverka en sådan obalans måste antingen kraven sänkas eller tillsynen och tillsynsingripandena öka. Om kravnivån inte förändras är det därför viktigt att kommunerna har goda och realistiska möjligheter att ingripa mot i vart fall de mer allvarliga fallen, d.v.s. i situationer där omgivningen drabbas av betydande olägenheter eller där det finns en risk för olyckor.

Hinder mot tillsynsingripande

Även om det finns en vilja och ett intresse hos byggnadsnämnderna att ingripa mot bristande skötsel och underhåll av byggnadsverk och tomter så stöter de inte sällan på problem som försvårar eller omöjliggör ett framgångsrikt tillsynsarbete. Det är framförallt tre problem som byggnadsnämnderna har svårt att hantera.

Svårt att nå ägare

Byggnadsnämnderna har ofta svårt att få kontakt med ägare till tillsynsobjekt och att delge tillsynsbeslut. Problemet är störst när det gäller ägare som har sin huvudsakliga vistelse utomlands. Eftersom ett tillsynsbeslut måste delges med den det riktar sig till för att det ska kunna verkställas så utgör en misslyckad delgivning ett effektivt hinder mot ett framgångsrikt tillsynsarbete. Det är dessutom jämförelsevis vanligare att det förekommer delgivningsproblem i tillsynsärenden om bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter än i många andra typer av tillsynsärenden.

Kommunen drabbas av kostnader

Kommunerna riskerar många gånger att få stå för kostnaderna med anledning av verkställighet av tillsynsingripanden. Det beror på att fastigheterna inte sällan har mycket låga värden och att ägarna saknar eller har mycket begränsad ekonomisk förmåga. Det finns då inte några förutsättningar för att kommunen genom utmätning hos ägaren ska kunna få betalt för verkställighetskostnaderna. Kostnaderna kan i vissa fall, t.ex. vid verkställighet av ett rivningsföreläggande, uppgå till betydande belopp.

Tillsynsprocessen upplevs som besvärlig

Många byggnadsnämnder upplever att reglerna och processen för att ingripa med tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen är besvärlig och kräver förhållandevis mycket arbetstid och resurser. Det är lätt göra formella misstag och det händer relativt ofta att tillsynsprocessen av olika anledningar stannar upp. Byggnadsnämnderna drar sig av dessa skäl för att inleda och slutföra tillsynsärenden i den utsträckning som lagstiftningen förutsätter.

Boverkets plan- och byggenkät

Boverket skickar varje år ut en plan- och byggenkät till samtliga länsstyrelser och kommuner. I enkäten för 2014 ställde Boverket några frågor om byggnadsnämndernas hantering av bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter. 250 av landets 290 kommuner besvarade frågorna. Av svaren går det i korthet att utläsa följande.

- Byggnadsnämnderna utfärdade
 - 332 förelägganden om bristfälligt underhåll av byggnad.
 - 473 förelägganden om bristfällig skötsel av tomt.
 - 271 förelägganden om störande växtlighet som utgör olägenhet för omgivningen.

- 59 procent av byggnadsnämnderna utfärdade inte något föreläggande om bristfälligt underhåll av byggnad.
- 49 procent av byggnadsnämnderna utfärdade inte något föreläggande om bristfällig vård av tomt.
- 75 procent av byggnadsnämnderna utfärdade inte något föreläggande om störande växtlighet som utgör betydande olägenhet för omgivningen.
- Ungefär två tredjedelar av kommunerna anser att det finns skäl att förtydliga eller skärpa kraven på underhåll av byggnader och vård av tomter.
- Kommunerna anser att de största hindren för ett framgångsrikt tillsynsarbete är svårigheter att nå ägare, risk för att kommunen i slutändan får betala för verkställighet av tillsynsningripanden och problem att utforma korrekta tillsynsbeslut.

Kommunmöte

För att belysa de problem som kommunerna upplever när det gäller bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter anordnade Boverket ett möte i Stockholm den 24 mars 2015. Vid mötet deltog 15 inbjudna kommuner. Boverket har utöver det även besökt Värmlands län och träffat representanter för länsstyrelsen och Filipstads och Karlstads kommun. Följande synpunkter och idéer kom fram vid dessa möten.

Problem

- Det är förhållandevis vanligt att tillsynsärenden ”kör fast” och det finns ett stort behov av vägledning för att undvika detta.
- Delgivning försvåras inte sällan av oklara ägarförhållanden, pågående ägarbyten, herrelösa fastigheter och fastigheter som ägs av dödsbon.
- Byggnadsnämnden vill inte vara obekväm och drar sig därför för att arbeta med tillsyn.
- Det finns ingen plan och inga mål för tillsynsarbetet.
- Låga fastighetsvärden och bristande ekonomisk förmåga hos ägare leder till att byggnadsnämnden inte påbörjar tillsynsärenden.
- Det utförs inte tillräckligt med tillsyn eftersom byggnadsnämnden inte kan finansiera tillsynsarbetet med avgifter.

- Det är svårt att få klart besked om ett tillsynsbeslut vunnit laga kraft.
- Kraven är oklara när det gäller störande växtlighet och vad som avses med betydande olägenhet för omgivningen.
- En del ägare av bristfälligt underhållna och skötta byggnadsverk och tomter har sociala problem eller psykisk ohälsa som försvårar kontakt och kommunikation.
- Det är många kommunikationssteg i tillsynsärenden och byggnadsnämnden har en tung bevisbörda.
- Det är tidskrävande att driva ett tillsynsärende och lätt att göra fel.
- Det är oklart när ett uttjänt fordon eller en samling av uttjänta fordon medför att en tomt är ovårdad.
- Förfallna byggnader och tomter i industrimiljö nära bostadsbebyggelse är ett problem.
- Byggnadsnämnderna upplever problem med särskild handräckning.
- Begreppet ”betydande olägenhet” är svårtillämpat - olägenhet för vem?
- Förfallna byggnader har en mycket negativ inverkan på stadsbilden.
- Byggnadsnämnderna hanterar endast anmälningar och har inte tid att arbeta med egeninitierad planerad tillsyn.
- Förfallna byggnader som är farliga står kvar alltför länge på grund av den långa tid det tar att driva ett tillsynsärende och de problem som ofta uppstår i sådana ärenden.
- Det förekommer att förfallna byggnadsverk överlåts till ny ägare innan verkställighet och att de nya ägarna är svåra att nå eller saknar ekonomisk förmåga att bekosta en verkställighet.
- Det finns ett behov av att kunna förbjuda användning av tomt och stängsel kring även andra byggnadsverk än byggnader för industriändamål.
- Det finns ett behov av att byggnadsnämnden får rätt att begära upplysningar och handlingar även av andra än byggherrar.

Idéer

- Det behövs bättre stöd till byggnadsnämnderna genom att
 - införa krav på tillsynsplan
 - ta fram checklistor för processteg
 - ta fram vägledning om rättspraxis,
 - erbjuda juriststöd från Boverket
 - inrätta en expertgrupp PBL
 - ta fram vägledning och riktlinjer om ovårdad tomt – särskilt om växtlighet
- Inför ett statligt stöd till kommuner för rivningsåtgärder
- Gör det möjligt för kommuner att överta övergivna fastigheter
- Återinför skrotbilspremien
- Inför riktlinjer för vitesbelopp
- Förkorta och förenkla delgivningsprocessen
- Förtydliga begreppet ”betydande olägenheter för omgivningen”
- Förbättra återkopplingen från domstol om viten
- Inkludera bortforsling av rivningsmaterial i rivningsföreläggande

Myndighetskontakter

Boverket har gett myndigheter m.fl. möjlighet att komma in med synpunkter med anledning av uppdraget. Här återges i korthet de synpunkter som lämnats.

- Bestämmelsen i 11 kap 29 § PBL behöver förtydligas så att det framgår vad det är för åtgärder som Kronofogdemyndigheten kan bistå med. Kronofogdemyndigheten utför inte åtgärden utan bistår bara kommunen för att kommunen ska kunna genomföra sitt beslut. Med hänsyn till att det rör sig om ingripande åtgärder mot enskilda bör det vara tydligt vilka åtgärder Kronofogdemyndigheten kan utföra och vilka bestämmelser i utsökningsbalken som är tillämpliga.
- För att Kronofogdemyndigheten ska kunna utföra handräckning är det viktigt att kommunens tillsynsbeslut är utformat så att det tydligt

framgår vad som ska genomföras och vad som omfattas av handräckningen. Själva åläggandet måste vara klart och tydligt annars kan verkställigheten som regel inte utföras enligt 5 kap 2 § utsökningsförordningen (UF).

- Egendomsmassan kan skifta över tid och även om kommunens tillsynsbeslut och kronofogdemyndighetens utslag tydligt anger vad som ska forslas bort kan ny egendom ha tillkommit och den omfattas då inte av verkställigheten. Det skulle behöva införas en möjlighet att fånga upp tillgångar som tillkommit och som inte omfattas av handräckningsbeslutet.
- Allt som ska verkställas måste finnas med i kommunens tillsynsbeslut. Om det vid en rivning inte framgår av exekutionstiteln att rivningsmaterialet ska forslas bort har Kronofogdemyndigheten inte möjlighet att göra det. Det skulle behöva införas en möjlighet att komma till rätta med den här typen av problem.
- Vid genomförande av rivning och andra mer omfattande åtgärder måste Kronofogdemyndigheten ta hjälp av enskilda entreprenörer. Kraven på Kronofogdemyndigheten att agera snabbt kan medföra stora problem vid tillämpningen av LOU. De verkställighetsåtgärder som ska vidtas kan dessutom vara komplexa och mycket svåra att förutse i förhand på ett sätt som krävs för att utforma ett adekvat förfrågningsunderlag vid en upphandling. Det finns ett behov av att undersöka om Kronofogdemyndigheten i alla lägen ska vara bunden av LOU eller om det kan finnas undantag som ger Kronofogdemyndigheten möjlighet att på ett friare sätt anlita uppdragstagare att medverka i myndighetsutövningen (se artikel 51 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).
- Det vore önskvärt med en tydligare lagstiftning rörande träd och häckar på fastigheter. Avsaknaden av tydlig lagstiftning leder ibland till missämja grannar emellan. Det är förhållandevis märkligt att byggnation på fastigheter är starkt reglerat i Sverige, medan det nästan helt saknas reglering för växtlighet på fastigheter, trots att tät växtlighet kan ge upphov till liknande barriär- och skuggeffekter som byggnader. En internationell jämförelse visar att lagstiftningen i Danmark, Norge, Tyskland och England är betydligt tydligare.
- Det finns idag möjlighet att ansöka om byggnadsvårdsbidrag från länsstyrelserna i Sverige. Bidraget är till för att stödja bevarandet av byggnader, parker, trädgårdar och andra anläggningar, som har högt kulturhistoriskt värde. Bidraget förbättrar närmiljön. En tanke skulle

därför kunna vara att anslå statliga medel till en närmiljöfond. Kommunerna skulle kunna få täckning för sina kostnader ur fonden för att komma till rätta med ovårdade och förfallna byggnader, när de inte lyckas få täckning för sina kostnader från fastighetsägarna. Effekten av en närmiljöfond skulle precis som med byggnadsvårdsbidraget, kunna bli en förbättrad närmiljö.

- Problemet med ovårdade tomter och förfallna byggnader är inte så stort. Däremot har kommunerna stora problem med att kontakta ägare och med de ekonomiska konsekvenserna av tillsynsingripanden i vissa fall.
- Många mindre kommuner har få tillsynsärenden och är ovana att handlägga dem på rätt sätt och formulera korrekta beslut.
- Regleringen och rättstillämpningen när det gäller växtlighet är i stort sett bra. Om möjligheterna att ingripa mot växtlighet ökar kommer det att medföra en betydande arbetsbelastning för byggnadsnämnderna.
- Gränsdragningen mellan lagstiftningar som i varierande utsträckning är tillämpliga vid bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter behöver tydliggöras.

Relevanta bestämmelser

Kraven på underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter avser bruksskedet. Till skillnad mot vad som gäller vid uppförande, nyanläggning och större ändringsåtgärder omfattas inte underhålls- och skötselkraven av någon generell process motsvarande lov- och byggprocessen. Det innebär att ägare av byggnadsverk och tomter på eget ansvar och utan uppmaning från någon myndighet ska följa kraven på underhåll och skötsel. Granskningen av om kraven följs sker därmed helt och hållet inom ramen för byggnadsnämndens anmälans- och stickprovsstyrda tillsyn. Mot bakgrund av hur byggnadsnämnderna arbetar med tillsyn innebär det att granskningen av kraven på underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter i praktiken är beroende av att det kommer in anmälningar utifrån.

Kraven på underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter finns i 8 kap PBL och byggnadsnämndens tillsynsansvar och ingripandemöjligheter regleras i huvudsak i 11 kap PBL. De bestämmelser som är av störst intresse återges i det följande.

Krav på underhåll av byggnadsverk

Enligt 8 kap 14 § PBL ska ett byggnadsverk hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaper som avses i 4 § i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt. Om byggnadsverket är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, ska det underhållas så att de särskilda värdena bevaras. En anordning för ett syfte som avses i 8 kap 4 § första stycket 2-4, 6 eller 8 PBL, ska hållas i sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål.

I 1 kap 4 § PBL definieras underhåll som en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

Som framgår av bestämmelsen är det byggnadsverkets egenskaper som i huvudsak ska bevaras. Det innebär t.ex. att byte från en gammal spis till en ny modern spis är en underhållsåtgärd trots att den nya spisen har en del nya funktioner.

Bestämmelsen i 8 kap 14 § PBL gäller på samma sätt för alla byggnadsverk och det är den utformning och de tekniska egenskaper som det ställs krav på när byggnadsverket uppfördes eller ändrades som genom underhåll av byggnadsverket i huvudsak ska bevaras.

Enligt förarbetena till den tidigare plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL bör hänsyn tas till olika omständigheter som kan påverka bedömningen av vilka åtgärder som är nödvändiga, bland annat byggnadens läge, användning och återstående brukstid¹. Kravet på underhåll kan många gånger sättas lägre för byggnader som i huvudsak tillgodoser endast en enskild fastighetsägares behov än för byggnader dit allmänheten har tillträde eller som används av en större krets av personer. Underhållsskyldigheten påverkas vidare av den omgivning i vilken byggnaden ligger. Man kan ställa högre krav på underhåll, om byggnaden ligger i en känslig miljö, t.ex. om den är belägen centralt i en stadskärna, än om den ligger inom ett avskilt industriområde. Ytterligare omständigheter som kan vara av betydelse i sammanhanget är byggnadens ålder och återstående brukstid.

Underhållsåtgärder som skulle framstå som helt naturliga om byggnaden skulle stå kvar och användas under en längre tid kan många gånger undvaras, om det finns grundad anledning att anta att byggnaden snart ska ri-

¹ Prop 1985/86:1 s 513 ff

vas. Om det exempelvis i kommunens bostadsförsörjningsplanering eller på något annat sätt har gjorts helt klart att byggnaden ska rivas eller byggas om inom en snar framtid, torde det inte finnas anledning att kräva annat än att klart oacceptabla brister undanröjs. En strängare bedömning måste dock göras beträffande underhållet av anordningar för tillgänglighet, för skydd mot olycksfall och brand, för avfallshantering och för att hindra att hälsorisker uppstår. I fråga om sådana anordningar är det i allmänhet inte befogat att göra någon skälighetsprövning. De skall hållas i stånd på sådant sätt att den avsedda funktionen eller det avsedda skyddet bibehålls så länge byggnaden är i bruk.

Krav på skötsel av tomter

Enligt 8 kap 15 § PBL ska en tomt hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer. Om det på tomten finns en anordning som är avsedd att uppfylla kraven i 8 kap 9 § PBL, ska den i skälig utsträckning hållas i sådant skick att den fyller sitt ändamål. Lekplatser och fasta anordningar på lekplatser ska underhållas så att risken för olycksfall begränsas. Byggnadsnämnden får besluta att det ska planteras på tomten och att befintlig växtlighet på tomten ska bevaras, om det behövs för att uppfylla kraven på vård och skötsel för att begränsa risken för olycksfall och för att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer.

I förarbetena till motsvarande bestämmelse i ÄPBL anges att vegetation inte får tillåtas växa så högt att den i oacceptabel grad skuggar grannens tomt². I förarbetena till 3 kap 2 § ÄPBL - som innehåller motsvarande bestämmelse för byggnads placering och utformning - sägs bl.a. att det vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet är att betrakta som en betydande olägenhet för omgivningen även måste beaktas områdets karaktär och förhållandena på orten³. Toleransnivån kan alltså variera mellan olika platser.

Domstolarna har i rättspraxis gett uttryck för en restriktiv tolkning av när betydande olägenhet på grund av störande växtlighet föreligger. Som exempel kan nämnas att regeringsrätten i ett avgörande inte ansåg att en fastighetsägare kunde åläggas att ta bort växtlighet i form av 17 björkar med en höjd på 13 - 15 meter i gränsen mot en fritidsfastighet. Utredningen i målet visade att sikten mot havet begränsades av dessa och att fastigheten vid solsken delvis skuggades av träden under en stor del av dagen. Träden orsakade därför olägenhet för fastighetens ägare men Regeringsrätten

² Prop. 1985/86:1 s 523 ff

³ Prop. 1985/86:1 s 484

fann det dock inte styrkt att olägenheterna var betydande (RÅ 1993 not. 521).

Liknande synsätt har Mark- och miljööverdomstolen gett uttryck för i ett avgörande som gällde en hög och tätvuxen tujahäck (MÖD 2012:57). Domstolen anför i domen; ”Prövningen av om skuggning från en tujahäck eller annan vegetation kan anses utgöra en betydande olägenhet måste ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse för prövningen är bl.a. i vilken omfattning skuggning sker och hur det aktuella området ser ut i övrigt. I den förhållandevis sparsamma praxis som finns på området har domstolarna varit restriktiva med att bedöma skuggning från olika typer av vegetation som en betydande olägenhet (se bl.a. RÅ 1993 not. 521). Mark- och miljööverdomstolen har vid syn kunnat konstatera att X 44 ligger i ett lummigt område och gränsar mot ett skogsparti i söder och väster. Fastigheten är förhållandevis liten och möjligheterna att ha uteplatsen på annat ställe är begränsad. Det kan vidare konstateras att några av tujorna, i förhållande till uteplatsen, är placerade bakom bostadshuset på X 44. Dessa kan inte anses bidra nämnvärt till skuggningen på uteplatsen. Den skuggning som de övriga tujorna medför når inte uteplatsen förrän tidigast omkring kl. 16:30 på eftermiddagen. Med hänsyn till att skuggningen från tujorna endast omfattar några timmar per dag och med beaktande av att det även i övrigt är ett lummigt område där viss skuggning får tålas, finner Mark- och miljööverdomstolen vid en samlad bedömning att tujorna inte i oacceptabel grad skuggar grannfastigheten X 44. Även om skuggningen från tujorna innebär en viss olägenhet för ägarna till X 44, kan vad som framkommit i målet inte anses utvisa att olägenheten är betydande i den mening som avses i 3 kap 17 § första stycket ÄPBL. Mark- och miljööverdomstolen finner därför, i likhet med mark- och miljödomstolen, att det inte funnits förutsättningar att besluta om föreläggande rörande tujorna. Överklagandet ska därför avslås”.

Mark- och miljööverdomstolen har i senare rättsavgöranden gett uttryck för samma restriktiva synsätt på vad som är betydande olägenhet (t.ex. MÖD målnr. P9750-14)

Som framgår av dessa avgöranden är utrymmet för att växtlighet ska anses utgöra en betydande olägenhet mycket begränsat. Det är enligt Boverkets bedömning sannolikt betydligt lättare att ha framgång med ett påstående att växtlighet utgör en betydande olägenhet för trafiken.

Regler om tillsyn

Byggnadsnämnden ska pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i PBL, i föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde (11 kap 5 § PBL).

Ett tillsynsärende kan initieras på olika sätt hos byggnadsnämnden. Ett vanligt sätt är att det kommer in en anmälan om att det skett någon felaktighet. Men ett tillsynsärende kan även påbörjas på nämndens egna initiativ. Enligt Boverkets uppfattning ingår det i byggnadsnämndens tillsynsansvar att planera stickprovsvisa egeninitierade tillsynsinsatser grundade på riskanalyser och olika temaområden.

Oavsett hur ett tillsynsärende påbörjas så har byggnadsnämnden olika möjligheter att ingripa beroende på vilken avvikelse det är fråga om. När det gäller ingripande mot bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter är det framförallt åtgärdsföreläggande och rivningsföreläggande som kan bli aktuellt.

Åtgärdsföreläggande

Åtgärdsföreläggande får byggnadsnämnden besluta om när en ägare eller nyttjanderättshavare inte sköter en tomt eller underhåller ett byggnadsverk (11 kap 19 § PBL). Ett åtgärdsföreläggande innebär att en åtgärd ska vidtas inom en viss tid. Det kan t.ex. vara fråga om underhåll av ett byggnadsverk eller uppstädning av en ovårdad tomt.

Vid utformningen av ett åtgärdsföreläggande är det viktigt att det av föreläggandet tydligt framgår vilken åtgärd det är som ska utföras, hur det ska ske, när det senast ska ske etc. Det finns många exempel i rättspraxis där domstolar underkänt åtgärdsföreläggande på grund av att de varit otydligt utformade.

Underhållsutredning

Innan byggnadsnämnden genom ett åtgärdsföreläggande förelägger en ägare att underhålla eller sköta ett byggnadsverk eller en tomt måste nämnden ha en utredning som visar behovet av åtgärder. Nämnden får i sådana fall uppdra åt en sakkunnig att utreda behovet av underhållsåtgärder (11 kap 18 § PBL). Den sakkunnige ska vara certifierad enligt 10 kap. 8 § 2. Innan en sakkunnig utses måste byggnadsnämnden genom besiktning eller på annat sätt konstatera att det föreligger brister i fråga om underhållet. Byggnadsnämnden ska innan den beslutar om ett sådant uppdrag i ett föreläggande ge byggnadsverkets ägare tillfälle att inom en viss tid ge synpunkter på uppdraget och på frågan om vem som ska betala

kostnaderna för uppdraget. När tiden har gått ut får byggnadsnämnden uppdra åt en sakkunnig att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder (11 kap 27 § 2 st PBL).

Med sakkunnigutredningen som underlag kan byggnadsnämnden ta ställning till om det är påkallat att ingripa med ett åtgärdsföreläggande eller ett rivningsföreläggande (11 kap 21 § PBL). Det senare kan t.ex. bli aktuellt om det krävs så omfattande åtgärder att sätta ett byggnadsverk i stånd att det närmast är att betrakta som en nybyggnad.

Rivningsföreläggande

Ibland är byggnadsverk så bristfälligt underhållna att det inte är praktiskt möjligt eller ekonomiskt försvarligt att åtgärda bristerna. Byggnadsnämnden kan då besluta om rivningsföreläggande. Ett rivningsföreläggande förutsätter att byggnadsverket är förfallet eller skadat i väsentlig omfattning (11 kap 21 § PBL).

Innan byggnadsnämnden beslutar om rivningsföreläggande måste ägaren få skälig tid att sätta byggnadsverket i stånd. Det är inte möjligt att förelägga någon att antingen sätta byggnaden i stånd eller riva den. Nämnden måste välja mellan dessa åtgärder (RÅ 1971 ref. 34; se även JO 1992/93 s. 524).

Av domstolsavgöranden framgår att byggnadsnämnden innan den meddelar ett rivningsföreläggande i normalfallet först ska underrätta ägaren om sin syn på byggnadens bristfälliga skick och i ett särskilt beslut ger denne möjlighet att "inom skälig tid" sätta byggnaden i stånd (jfr RÅ 1977 2:41 och 1987 ref. 170). Sådana beslut kan överklagas (13 kap 3 § PBL). Först om ägaren inte följer beslutet får nämnden besluta om rivningsföreläggande.

Om ett byggnadsverk har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket kan byggnadsnämnden förbjuda den som äger eller har nyttjanderätt till det att använda hela eller delar av byggnadsverket (11 kap 33 § PBL).

Verkställighetsåtgärder

Byggnadsnämnden får förena åtgärdsföreläggande och rivningsföreläggande med vite (11 kap 37 § PBL). Om ett föreläggande inte följs kan byggnadsnämnden besluta om att åtgärden ska utföras på den försumliges bekostnad (11 kap 27 § 3 st PBL). Ett sådant beslut förutsätter att byggnadsnämnden i föreläggandet upplyst om att det kan bli aktuellt (11 kap 28 § PBL).

Byggnadsnämnden kan också ansöka om verkställighet genom särskild handräckning hos Kronofogdemyndigheten (11 kap 39 § PBL och lagen [1990:746] om betalningsföreläggande och handräckning). Kronofogdemyndigheten förelägger normalt sett svaranden i ärendet om särskild handräckning att yttra sig över ansökan innan myndigheten meddelar utslag. Ett sådant föreläggande ska delges med svaranden.

Förslag m.m.

Utgångspunkter

I den här rapporten fokuserar Boverket på de mer allvarliga formerna av bristande skötsel och underhåll av byggnadsverk och tomter och kommunernas problem att komma till rätta med dessa. Det handlar om förfallna byggnadsverk och om tomter som är ovårdade i betydande omfattning.

De kontakter som Boverket haft med byggnadsnämnderna bekräftar att svårigheterna att kontakta ägare och de ekonomiska riskerna för kommunerna vid verkställighet av tillsynsbeslut är de största problemen vid tillsynsingripande mot bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter. I arbetet med uppdraget har Boverket på olika sätt även uppmärksammat och tagit del av en del andra problem och frågor som har betydelse för byggnadsnämndernas möjligheter att bedriva ett effektivt tillsynsarbete. Här en sammanfattning i punktform av de problem som framkommit och som Boverket bedömer är mest angelägna att behandla.

- Tillsynsärenden går inte att slutföra eftersom kommunerna har svårt att få kontakt med ägare.
- Kommuner riskerar att få stå för kostnaderna för verkställighet av tillsynsingripanden.
- Bortforsling av rivningsmaterial ingår inte i rivningsföreläggande.
- Möjligheterna att förelägga om stängsel kring byggnadsverk är för begränsade.
- Egendom av likartat slag som tillkommer efter byggnadsnämndens tillsynsbeslut eller efter Kronofogdemyndighetens verkställighetsbeslut måste hanteras i nya beslut.
- Oklart vilken hjälp som Kronofogdemyndigheten enligt 11 kap 29 § PBL är skyldig att lämna till byggnadsnämnden.
- Kraven på underhåll och skötsel av tomt upplevs som otydliga.
- Problematiskt att komma åt störande växtlighet med hjälp av plan- och bygglagstiftningen.
- Finns inte någon som är certifierad att utföra underhållsutredningar.

- Kommunens tillsynsansvar upplevs som otydligt – ska kommunerna genomföra egeninitierad tillsyn.
- Många kommuner planerar inte och har inga mål för sitt tillsynsarbete och har dessutom svårt att finansiera sådant arbete.
- Processen att handlägga ett tillsynsärende upplevs som komplicerad och tidskrävande och det är förhållandevis lätt att göra misstag.
- Kraven på offentlig upphandling medför att verkställighet av tillsynsbeslut drar ut på tiden.

Boverket beskriver och bedömer nedan hur dessa och några andra problem och frågeställningar kan hanteras.

Problem att nå ägare

I tillsynsärenden om bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter har byggnadsnämnderna förhållandevis ofta problem att nå ägare och att delge skrivelser och tillsynsbeslut. Ibland kan det också vara svårt för byggnadsnämnden att ta reda på om det överhuvudtaget finns en ägare och vem det i så fall är. Konsekvensen av detta är att handläggningen av tillsynsärenden alltför ofta blir mer kostsam eller i sämsta fall avstannar och inte kan slutföras på ett framgångsrikt sätt. Det leder till frustration hos byggnadsnämnder och hos den omgivning som berörs. I förlängningen riskerar det också att leda till att allmänhetens tilltro till byggnadsnämndens och plan- och bygglagstiftningens förmåga att komma tillrätta med avvikelser urholkas.

I uppdraget pekar regeringen särskilt på detta problem. Problemet har också bekräftats vid de kontakter som Boverket haft med olika kommuner. Orsakerna till att byggnadsnämnder har problem att nå ägare av bristfälligt skötta och underhållna tomter och byggnadsverk varierar. Sådana tomter och byggnadsverk ägs inte sällan av personer som flyttat därifrån eller övergett dem. Problemet är störst i kommuner där fastigheter i större utsträckning ägs av personer som har sin huvudsakliga vistelse utomlands. Det kan i dessa fall vara oklart eller svårt att ta reda på vilken alternativ adress som ägaren kan nås på. Det är dessutom en ofta omständlig och tidskrävande process att delge personer utomlands. Det förekommer också att fastigheter saknar ägare, s.k. herrelösa fastigheter eller att ägare av olika skäl saknar rättshandlingsförmåga och behöver ställföreträdare i form av förvaltare som kan vara delgivningsmottagare i ägarens ställe. Ett annat problem kan vara att en fastighet byter ägare under

handläggningen av ett tillsynsärende eller efter byggnadsnämndens tillsynsbeslut med åtföljande nya problem att få tag på den nya ägaren.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att personer underrättas om vad som tillförts ett ärende och vad som krävs av dem. Samtidigt är det viktigt att ärenden avslutas inom rimlig tid och att detta inte förhindras på grund av att någon håller sig undan eller av andra skäl inte går att nå. Denna balansgång mellan behovet av rättssäkerhet och behovet av en effektiv hantering av ärenden är svår och känslig och det måste finnas starka skäl för att motivera avsteg som medför ingrepp i äganderätten och inskränkningar i personers behov av rättssäkerhet.

Regler om delgivning

PBL och förvaltningslagen

Byggnadsnämndernas problem att nå ägare gör sig främst gällande vid delgivning av tillsynsbeslut. Det finns visserligen inte några direkta regler i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, om delgivning av tillsynsbeslut. I 13 kap 16 § 1 st PBL hänvisas dock bland annat till 23 § förvaltningslagen (1986:223), FL, när det gäller bestämmelser om överklagandetid. Det innebär att ett tillsynsbeslut måste delges med ägaren för att den tiden bevisligen ska börja löpa och för att byggnadsnämnden i praktiken ska kunna gå vidare med verkställighet av beslutet. När det gäller förelägganden som är förenade med vite så krävs det för övrigt uttryckligen i 2 § lagen (1985:206) om viten att vitesförelägganden ska delges.

Lagen om betalningsföreläggande och handräckning

Det finns krav på delgivning även för Kronofogdemyndigheten i de fall byggnadsnämnden ansöker om verkställighet av ett tillsynsbeslut genom särskild handräckning. Av 25 § lagen om betalningsföreläggande och handräckning framgår att svaranden, d.v.s. den som en ansökan om särskild handräckning avser, i ett föreläggande ska ges tillfälle att yttra sig över ansökningen. Föreläggandet ska delges med svaranden och delgivning ska enligt 29 § samma lag ske i enlighet med vad som enligt rättegångsbalken gäller för delgivning av stämning i tvistemål.

Delgivningslagen

I delgivningslagen (2010:1932), DL, finns regler om delgivning. Reglerna i delgivningslagen gäller om inte något annat anges i annan lag. I delgivningslagen finns olika delgivningssätt; vanlig delgivning, muntlig delgivning, förenklad delgivning, särskild delgivning med juridisk person, stämningsmannadelgivning och kungörelsedelgivning. När en delgivningsmottagare bevisligen är svår att nå med en försändelse eller vid ett

besök är de effektivaste delgivningssätten förenklad delgivning, stämningssmannadelgivning i form av s.k. spikning och kungörelsedelgivning.

Förenklad delgivning sker genom att den handling som ska delges skickas till delgivningsmottagaren på dennes senast kända adress eller folkbokföringsadress. Närmast följande arbetsdag skickas det ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. Förenklad delgivning bygger på tanken att den som vet om att det finns t.ex. ett tillsynsärende ska bevaka sin post och anmäla adressändringar m.m. För att använda förenklad delgivning krävs därför att delgivningsmottagaren bevisligen fått information om att det delgivningssättet kan komma att användas. Det är inte möjligt att använda förenklad delgivning av en handling som inleder ett förfarande. Förenklad delgivning är därmed sällan ett användbart delgivningssätt vid delgivning av tillsynsbeslut där delgivningsmottagaren håller sig undan eller saknar känt hemvist eller folkbokföringsadress. I sådana fall är endast stämningssmannadelgivning i form av s.k. spikning eller kungörelsedelgivning de delgivningssätt som i praktiken är möjliga att använda. Båda dessa delgivningssätt förutsätter att delgivningsmottagaren saknar känt hemvist och att det inte kan klarläggas var han eller hon uppehåller sig. För att stämningssmannadelgivning genom s.k. spikning ska få användas krävs dessutom att det finns anledning att anta att delgivningsmottagaren har avvikit eller på annat sätt håller sig undan. Detsamma gäller vid kungörelsedelgivning om delgivningsmottagaren har känt hemvist men inte kan anträffas där.

Byggnadsnämnden och Kronofogdemyndigheten kan ha problem att utreda om delgivningsmottagaren saknar hemvist, känt uppehållsställe eller har avvikit eller på annat sätt håller sig undan. Om detta inte går att utreda tillräckligt säkert är inte heller stämningssmannadelgivning genom s.k. spikning eller kungörelsedelgivning möjlig att använda som delgivningssätt. Risken är därmed stor att myndigheterna på grund av delgivningsproblem inte kan fullfölja tillsynsärenden och ärenden om verkställighet på ett framgångsrikt sätt.

Om man som det anges i uppdraget vill förbättra byggnadsnämndernas möjligheter att framgångsrikt slutföra tillsynsärenden i de fall ägare inte kan nås med delgivning på de sätt som lagstiftningen anger, krävs det enligt Boverkets bedömning att möjligheterna att delge underlättas betydligt. Boverket anser att det finns starka skäl att underlätta för byggnadsnämnderna och Kronofogdemyndigheten att delge tillsynsbeslut och förelägganden i ärenden om tillsyn och särskild handräckning när det gäller bristande underhåll av byggnadsverk med brister som kan äventyra

säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket.

De två alternativa lösningar för att underlätta delgivning som Boverket anser kan vara tänkbara och möjliga är delgivning genom annan delgivningsmottagare eller genom en form av utvidgad och förenklad kungörelsedelgivning.

Delgivning genom annan delgivningsmottagare

Ett krav på delgivningsmottagare innebär att alla som förvärvar en fastighet måste ange en annan fysisk eller juridisk person som delgivningsmottagare för att beviljas lagfart av inskrivningsmyndigheten.

Fördelen med ett sådant krav är att myndigheter får betydligt förbättrade möjligheter att lyckas med en delgivning. Det förutsätter dock att det ställs höga krav på vem som får vara delgivningsmottagare.

En nackdel med ett krav på annan delgivningsmottagare är att det inte får någon retroaktiv verkan för delgivning med befintliga ägare. Det är en alltför omfattande och orealistisk lösning att i efterhand kräva att alla fastighetsägare ska registrera en annan delgivningsmottagare. Det innebär att ett krav på delgivningsmottagare för nya ägare av fastigheter inte under överskådlig tid kommer att få någon märkbar positiv effekt på möjligheterna att delge fastighetsägare.

Behovet av annan delgivningsmottagare är störst när det gäller ägare som har sin huvudsakliga vistelse utomlands. Med hänsyn till olika europa-konventioner är det dock sannolikt inte möjligt att begränsa ett retroaktivt krav på registrering av delgivningsmottagare till sådana ägare.

En annan nackdel är att ett sådant krav inte träffar ägare av byggnadsverk på fastigheter som ägs av annan än den som äger byggnadsverket, s.k. ofri grund.

Sist men inte minst kommer ett sådant krav att omfatta ett oproportionellt stort antal fastighetsägare i förhållande till det antal fastighetsägare som problemet avser.

Sammantaget anser Boverket att det inte är lämpligt att införa ett krav på delgivningsmottagare.

Utvidgad och förenklad möjlighet till kungörelsedelgivning

Från rättssäkerhetssynpunkt är det en mer ingripande lösning att sänka delgivningskraven än att införa krav på att ange en annan delgivningsmottagare. Om man vill övervinna svårigheterna att delge ägare på de sätt

som delgivningslagen erbjuder är detta dock enligt vad Boverket kan se den enda möjliga lösningen på problemet. Boverket anser också att det är försvarbart att göra det i vart fall vid vissa allvarigare fall av bristande underhåll av byggnadsverk. Eftersom en sänkning av delgivningskraven är relativt ingripande och påverkar enskildas rättsäkerhet och äganderätt anser Boverket att en sådan i ett första steg bör begränsas till tillsynsbeslut och verkställighetsbeslut som avser bristfälligt underhåll där utebliven verkställighet säkerhetsmässigt får störst negativa konsekvenser.

Boverket anser att det finns skäl att underlätta för byggnadsnämnden att delge rivningsförelägganden som avser byggnadsverk som är förfallna eller i väsentlig omfattning skadade. En förutsättning för att underlätta delgivning är att det föreligger sådana brister som motiverar ett användningsförbud enligt 11 kap 33 § p 1 PBL för hela eller delar av byggnadsverket. Det innebär att kraven på delgivning bör underlättas i ärenden som avser byggnadsverk som är så helt eller delvis förfallna eller i väsentlig omfattning skadade att de äventyrar säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket. Boverket anser att det för sådana fall finns så starka skäl för verkställighet att ägarens äganderätt och behov av rättssäkerhet får tåla ingrepp.

När det gäller den här typen av ärenden finns det ofta skäl att vidta säkerhetsåtgärder i avvaktan på verkställighet av rivningsföreläggandet. Ett sätt att minska risken är att förelägga om att stängsel ska anordnas kring byggnadsverket och besluta att föreläggandet ska gälla omedelbart. För att påskynda möjligheterna till verkställighet av förelägganden om att anordna stängsel kring byggnadsverk anser Boverket att möjligheten att delge även sådana förelägganden bör underlättas om byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket. Som framgår senare i denna rapport föreslår Boverket även att möjligheterna att förelägga om stängsel kring byggnadsverket utökas till att gälla alla typer av byggnadsverk.

Vid val av tillvägagångssätt för att underlätta delgivning anser Boverket att stämningsmannadelgivning genom s.k. spikning eller kungörelsedelgivning är de delgivningssätt som är lämpligast att utgå från. Vid valet dem emellan anser Boverket att kungörelsedelgivning bör väljas. Som framgår ovan så krävs det för att få använda kungörelsedelgivning en utredning om att delgivningsmottagaren saknar känt hemvist eller att det finns anledning att anta att den denne har avvikit eller på annat sätt håller sig undan. Det kan vara mycket svårt för byggnadsnämnden att utreda detta. Boverket anser därför att det för de mer allvarliga tillsynsärenden om bristfälligt underhåll av byggnadsverk som beskrivs ovan bör införas

en möjlighet för byggnadsnämnden att till skillnad mot vad som gäller enligt DL vid delgivning alltid och utan närmare utredning använda kungörelsedelgivning.

Möjligheten att alltid använda kungörelsedelgivning bör också gälla för Kronofogdemyndigheten vid verkställighet av sådana tillsynsbeslut genom särskild handräckning och byggnadsnämndens beslut enligt 11 kap 27 § 3 st PBL att rivning och anordnande av stängsel ska genomföras på den försumliges bekostnad.

Ett rivningsföreläggande bör enligt rättspraxis alltid föregås av ett särskilt beslut där byggnadsnämnden ger ägaren möjlighet att inom skälig tid sätta byggnaden i stånd⁴. Sådana beslut kan överklagas enligt 13 kap 3 § PBL och måste i praktiken delges. Först om ägaren inte följer beslutet får nämnden besluta om rivningsföreläggande. För de fall som Boverket föreslår att delgivningskraven kan sänkas, är det dock oftast inte meningsfullt att sätta byggnadsverket i stånd. Boverket föreslår därför att ett rivningsföreläggande i de fallen inte behöver föregås av ett sådant särskilt beslut om att sätta byggnadsverket i stånd.

Den föreslagna formen av utvidgad och förenklad kungörelsedelgivning ska ske genom att ett meddelande om rivningsföreläggandet eller föreläggandet om att anordna stängsel publiceras i PoIT. Publicering behöver inte ske på annat sätt. Delgivning ska anses ha skett en vecka efter dagen för publicering. Om byggnadsnämnden anser att det är en fördel kan nämnden även anslå meddelandet på kommunens anslagstavla.

När byggnadsnämnden tillämpar denna i förhållande till delgivningslagens bestämmelser utvidgade rätt till kungörelsedelgivning, ska myndigheterna senast den dag som kungörandet publiceras i PoIT skicka meddelandet om kungörelsen i lösbrev till ägaren.

Kvarstående delgivningsproblem

Förslaget att införa denna utvidgade och förenklade form av kungörelsedelgivning för vissa tillsynsbeslut löser inte delgivningsproblemen i alla de tillsynsärenden om bristfällig skötsel och underhåll som byggnadsnämnden och Kronofogdemyndigheten har svårigheter att slutföra på ett framgångsrikt sätt. Det är dock ett första steg för att förbättra byggnadsnämndens möjlighet att ingripa. Om en utvärdering visar på positiva erfarenheter och effekter bör det övervägas om möjligheten kan utvidgas till att gälla för fler ärenden om bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter och kanske också till andra typer av tillsynsärenden.

⁴ jfr RÅ 1977 2:41 och 1987 ref. 170

Särskilt om s.k. herrelösa fastigheter

När en juridisk person upplöses efter en konkurs kan det inträffa att en fastighet som ägs av den juridiska personen inte går att avyttra. Detta kan t.ex. bero på att fastigheten är belägen eller utformad så att den är svår att utnyttja eller att den är förorenad och kräver kostsamma saneringsåtgärder. Fastigheter som ägs av upplösta juridiska personer brukar kallas herrelösa fastigheter.

Det är inte ovanligt att en herrelös fastighet förr eller senare kommer att bli grovt vanvårdad. I sådana fall är det möjligt för staten eller en kommun att exproprierar fastigheten. Enligt 2 kap 7 § ExprL får expropriation ske för att försätta eller hålla en fastighet i tillfredsställande skick när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma. Enligt förarbetena till lagen kan ett försättande i tillfredsställande skick i vissa fall ske genom rivning av befintlig byggnad och uppförande av en ny mer ändamålsenlig byggnad. Detta är fallet när det inte är ekonomiskt försvarligt eller ens tekniskt genomförbart att rusta upp en vanvårdad byggnad.

Enligt 3 kap 2 a § ExprL kan en god man utses för att representera en herrelös fastighet. På så sätt finns det någon att kommunicera skrivelser och beslut med i expropriationsärenden. I tillsynsärenden enligt PBL som avser herrelösa fastigheter har byggnadsnämnden däremot inte någon motpart att kommunicera skrivelser och beslut med. Det går därmed inte att är driva ett sådant ärende på ett framgångsrikt sätt.

Problematiken med herrelösa fastigheter finns dock på många andra områden än PBL. Boverket anser inte att problemet ska lösas på ett enskilt lagstiftningsområde utan det bör lösas generellt och i ett sammanhang.

Särskilt om delgivning med personer som saknar rättshandlingsförmåga

Det förekommer att förfallna byggnadsverk och ovårdade tomter ägs av personer med olika typer av psykiska eller andra problem, vilket på olika sätt kan försvåra eller omöjliggöra för byggnadsnämnden att kontakta och kommunicera med dem. De företräds många gånger av släktingar eller av god man. Om en ägare är ur stånd att vårda sig själv eller sin egendom kan tingsrätten utse en förvaltare för denne. Delgivning av t.ex. tillsynsbeslut kan med rättslig verkan ske med förvaltaren. Boverket bedömer att det därför inte finns något behov att reglera detta ytterligare i plan- och bygglagstiftningen.

Kommunernas kostnader vid verkställighet

Även i de fall byggnadsnämnden och Kronofogdemyndigheten har möjlighet att delge tillsynsbeslut och beslut om särskild handräckning med ägaren, kan de ekonomiska konsekvenserna av en fortsatt verkställighet utgöra ett hinder. Det är framförallt i glesbygdskommuner inte ovanligt att bristfälligt underhållna tomter och byggnadsverk har ett mycket lågt värde och att ägare helt saknar eller har mycket begränsad ekonomisk förmåga. I sådana situationer är det inte möjligt för kommunen att få täckning för verkställighetskostnader genom utmätning i fastigheten eller i ägarens övriga tillgångar och lön. Det innebär att kommunen riskerar att i slutändan få betala hela eller en stor del av kostnaden för en verkställighet. När det gäller verkställighet av rivningsförelägganden handlar det om stora belopp, inte minst när det gäller industribyggnader, och till detta kommer kostnader för byggnadsnämndens och Kronofogdemyndighetens arbetsinsats.

I princip finns det två olika sätt att påverka byggnadsnämnderna till att ingripa med tillsyn över bristfälligt underhållna byggnadsverk även i de fall de riskerar att få stå för kostnaderna för en verkställighet. Det ena är genom tvång i form av ingripanden mot byggnadsnämnder som inte ingriper när det finns skäl till det. Det kan t.ex. ske genom att införa en tillsyn över att byggnadsnämnderna sköter sitt tillsynsansvar på rätt sätt och kombinera det med olika sanktioner och verkställighetsmedel. Ett annat sätt att hantera problemet är att ge kommunerna ekonomiska incitament för att ingripa i form av ekonomiskt stöd som kompensation för hela eller en del av de kostnader som en kommun riskerar att få stå för i slutändan.

Det finns visserligen skäl som talar för att införa en tillsynsmyndighet som har tillsyn över hur byggnadsnämnderna sköter sitt tillsynsarbete och ingriper när det finns skäl för det. Ett sådant förslag förutsätter dock enligt Boverket att byggnadsnämndens tillsynsansvar preciseras betydligt mer ingående än vad som är fallet idag. Det krävs också att byggnadsnämnderna får bättre ekonomiska förutsättningar för att arbeta med tillsyn. Att införa en tillsyn över hur byggnadsnämnderna sköter sitt arbete är också en förhållandevis stor förändring och det bör i så fall avse all tillsyn som kommunerna ansvarar för i plan- och bygglagstiftningen. Boverket är inte beredd att i detta sammanhang lägga fram ett sådant förslag men återkommer till frågan senare i denna rapport. Istället anser Boverket att det finns skäl att ge kommunerna större ekonomiska incitament att arbeta och ingripa med tillsyn.

Statligt stöd till kommuner för verkställighet av vissa tillsynsbeslut

Staten och kommunerna har ett gemensamt intresse av att förfallna byggnadsverk som utgör en säkerhetsrisk åtgärdas. De har också ett gemensamt intresse av att miljömålet god bebyggd miljö nås. Kommunerna har ett intresse av att miljön i kommunen är attraktiv och att kommuninvånarna inte utsätts för oacceptabla störningar från omgivningen.

För att förbättra förutsättningarna för byggnadsnämnden att verkställa vissa allvarigare avvikelser föreslår Boverket därför att det införs ett statligt stöd till kommuner som i slutändan belastas med kostnader med anledning av verkställighet av sådana förelägganden.

Stödet bör i ett första skede begränsas till de mest angelägna fallen där rivning är aktuellt och kostnaderna därmed blir betydande. Boverket anser att stödet ska omfatta kostnader för verkställighet av sådana beslut som Boverket föreslår att utvidgad och förenklad kungörelsedelgivning får användas för. Det innebär att stöd ska kunna ges för verkställighet av beslut om rivningsföreläggande för byggnadsverk som är så helt eller delvis förfallna eller i väsentlig omfattning skadade att de äventyrar säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket.

När det gäller kostnader för verkställighet i ett ärende om särskild handräckning så är förfarandet reglerat i 17 kapitlet UB och i viss mån i förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten (1992:1094). Utgångspunkten är att svaranden skall betala kostnaderna och att Kronofogdemyndigheten ska utsöka dem hos svaranden. Kan kostnaderna inte tas ut av svaranden får de istället utsökas hos sökanden om kostnaderna inte har förskottats. Kommuner är inte skyldiga att betala förskott. Det går inte att exakt ange vilka åtgärder som Kronofogdemyndigheten vidtar för att driva in kostnaderna hos svaranden utan verkställighet sker i enlighet med 4 kap. 9 § UB. Där anges att Kronofogdemyndigheten i den utsträckning som behövs med hänsyn till ansökans innehåll, tillkommande uppgifter, gäldenärens förhållanden och omständigheterna i övrigt ska utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden samt undersöka om gäldenären har utmättningsbar egendom. Utredningen och Kronofogdemyndighetens åtgärder anpassas från mål till mål beroende på vilken information om tillgångar som finns och på annat sätt framkommer.

De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna har betydelse för tillsynsarbetet

I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att risken för att kommuner i slutändan får stå kostnaderna för verkställighet av tillsynsbeslut inte på

något sätt är unik för tillsynen över underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter. Detsamma gäller för andra typer av tillsynsringripanden i PBL. Kommunernas möjligheter att finansiera tillsynsarbete och de andra kostnader som tillsynsarbete kan medföra har en stark koppling till den grundläggande frågan vilket tillsynsansvar som byggnadsnämnden egentligen har och vilka förutsättningar som staten gett byggnadsnämnden att ta det ansvaret. Boverket återkommer till den frågan senare i den här rapporten.

Krav på skötsel och underhåll av tomter och byggnadsverk m.m.

Kraven på skötsel och underhåll i plan- och bygglagstiftningen är förhållandevis höga och det finns många tomter och byggnadsverk som inte i alla avseenden uppfyller dessa krav. Det har framförts åsikter om att kraven är svåra att tillämpa och att det inte är alldeles lätt att bedöma om underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter skett på rätt sätt.

Det finns alltid situationer som är svåra att förutse vid utformningen av lagstiftning. När är en skrotbil så ovårdad att den utgör en betydande olägenhet eller när är ett byggnadsverk så förfallet att det går att besluta ett rivningsföreläggande, är exempel på sådana situationer. Det ligger i sakens natur att det inte går att genom lagstiftning i detalj reglera den typen av frågor utan det får bedömas från fall till fall och ytterst genom vägledande rättspraxis.

Boverket anser att kraven i 8 kap 14 – 15 § PBL, med de nyanseringar som görs i förarbetsuttalanden och i rättspraxis i stort sett är väl utformade och ger tillräcklig vägledning för rättstillämpningen. Boverket har dock i några avseenden synpunkter på bestämmelserna.

”Vårdat skick” är ett otydligt begrepp

Kraven i PBL på vårdat skick och underhåll av byggnadsverk och vårdat skick och skötsel av tomter i 8 kap 14 – 15 § PBL avser bruksskedet. För att kraven ska vara logiska och möjliga att tillämpa måste det finnas motsvarande krav vid uppförande, nyanläggning och ändring av byggnadsverk och tomter eftersom det är mot dessa krav som skötseln, underhållet m.m. ska ske i bruksskedet. Finns inte motsvarande krav i dessa tidigare skeden går det inte att bedöma om kraven i bruksskedet uppfyllts.

Kravet på underhåll av byggnadsverk motsvaras av tydliga utgångskrav om utformning och tekniska egenskaper i 8 kap 1 – 4 § PBL. Detsamma gäller för skötsel av tomter som motsvaras av tydliga krav om hur tomter ska ordnas i 8 kap 9 § PBL.

Det är däremot tveksamt om kraven i bruksskedet på att byggnadsverk och tomter ska hållas i vårdat skick överhuvudtaget motsvaras av några krav i tidigare skeden. Vad Boverket kan se tillför de inte heller något utöver kraven på underhåll av byggnadsverk och skötsel av tomter. Som det är nu så framstår kraven på vårdat skick mer som allmänna krav på ordning och reda utan någon närmare precisering. Boverket anser dessutom att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att ställa den här typen av krav plan- och bygglagstiftningen. Boverket anser därför att regeringen bör överväga om kraven på vårdat skick i 8 kap 14 § och 15 § PBL avskaffas och att en motsvarande ändring sker i 8 kap 16 § för allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader när det gäller hänvisningen till 8 kap 15 § PBL.

Om kraven på vård vårdat skick inte avskaffas anser Boverket att kraven behöver tydliggöras så att det klart framgår vilka utgångs krav på vårdat skick som gäller vid uppförande, nyanläggning och ändring. I nuläget är det annars svårt att se vad de tillför utöver kraven på underhåll och skötsel.

Hänvisa uttryckligen till kraven på utformning

I 8 kap 14 § PBL hänvisas till vissa uppräknade bestämmelser när det gäller de tekniska egenskaper som underhålls kravet omfattar. Någon motsvarande hänvisning finns inte för den utformning som underhållet omfattar. Boverket föreslår därför att det införs ett förtydligande i 8 kap 14 § PBL att underhållet ska avse den utformning som det ställs krav på 8 kap 1 § PBL.

Särskilt om växtlighet på tomt

Tomter ska skötas så att risken för olyckor begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer. Det innebär att det i PBL även ställs krav på skötsel av växtlighet på tomt.

Kravet i den del det avser begränsning av risken för olyckor har vad Boverket känner till inte inneburit några större tillämpningsproblem när det gäller växtlighet. Det kan t.ex. aktualiseras i de fall större träd riskerar att falla ner på egendom eller personer i omgivningen.

Det kan däremot vara svårare för enskilda fastighetsägare att bedöma när växtlighet medför betydande olägenheter för omgivningen eller för trafiken. Frågan om betydande olägenhet för omgivningen på grund av växtlighet är också en fråga som förhållandevis ofta skapar problem och är föremål för prövning i domstol.

Växtlighets påverkan på trafiken

Boverket har inte fått signaler om att det finns några tillämpningsproblem när det gäller växtlighets påverkan på trafiken. För att förebygga problem informerar många kommuner i förebyggande syfte om lämplig höjd på växtlighet vid gata och väg. Informationen grundar sig bland annat på rekommendationer om vägutformning utfärdade av f.d. Vägverket och på vägledning från SKL.

Eftersom kommunernas information avser ett krav i PBL och Boverket har ett grundläggande vägledningsansvar för PBL finns det skäl för Boverket att ta fram ett allmänt råd om växtlighet vid gata och väg. Boverket planerar därför att utarbeta sådana allmänna råd. De kan ta avstamp i den information som de flesta kommuner redan ger till fastighetsägare och förhoppningsvis bidra till att ytterligare underlätta tillämpningen av kravet.

Växtlighets påverkan på övrig omgivning

När det gäller kravet att växtlighet ska skötas så att betydande olägenheter i övrigt för omgivningen inte uppkommer är läget enligt Boverkets uppfattning annorlunda. Många byggnadsnämnder anser att detta krav är svårtillämpat. Utgångspunkten för kravet är begreppet ”betydande olägenhet”. De olägenheter som är vanligast förekommande när det gäller växtlighet är skuggning, försämrad utsikt och nedskräpning. Vad som utgör betydande olägenhet ska enligt förarbetena till nuvarande och äldre lagstiftning bedömas med urskiljning och utifrån de förhållanden som råder på den aktuella platsen⁵.

Som framgår av redogörelsen för rättspraxis om störande växtlighet tidigare i denna rapport har domstolarna i ett flertal fall ansett att utrymmet är mycket begränsat för att betrakta en upplevd olägenhet som betydande. Detta har senast bekräftats i en dom från MÖD (MÖD P 9750-14). I den senare domen nämner domstolen att det finns bestämmelser även i 3 kap JB som reglerar en fastighetsägares skyldigheter i förhållande till bl.a. angränsade fastighet men att det inte fanns förutsättningar att beakta eventuella brister enligt sådana skyldigheter inom ramen för domstolens prövning av målet.

Rättstillämpningen på området är med andra ord restriktiv och om fastigheten ligger i ett område som i övrigt är lummigt finns det väldigt liten utsikt för byggnadsnämnden att med framgång kunna ingripa med tillsyn.

⁵ Prop 2009/10:170 s. 464 och prop 1985/86:1 s. 517 f

Boverket har förståelse för att de olägenheter som växtlighet i form av träd och buskar m.m. kan orsaka i form av skuggning, nedskräpning och försämrad utsikt ibland kan upplevas som mycket påfrestande för omgivningen. Det är dock mycket tveksamt om PBL är rätt lagstiftning för att mer ingående än vad som är fallet idag hantera sådana problem. Den här typen av grannerättsliga frågor av mer civilrättslig karaktär är besvärliga för byggnadsnämnden att hantera på ett effektivt sätt. Boverket anser därför att dagens kvalifikationsgräns om betydande olägenhet för PBL:s tillämplighet är rimlig. Boverket noterar dessutom att utvecklingen av vad man som granne får tåla snarare gått i motsatt riktning under senare tid genom de utökade möjligheterna att uppföra allt större komplementbyggnader m.m. utan bygglov och i strid mot detaljplan.

I 3 kap JB finns bestämmelser som civilrättsligt reglerar rättsförhållandet mellan grannar. Om regleringen av störningar för omgivningen med anledning av växtlighet ska skärpas anser Boverket att det är lämpligast att det sker genom civilrättsliga regler inom ramen för jordabalken eller i miljöbalken.

Om en mer ingående reglering ändå ska ske i PBL får det konsekvenser även för andra delar av lagen. Begreppet ”betydande olägenhet” finns även i andra kapitlet i PBL. Om utrymmet för att ta hänsyn till olägenheter ska utökas till även olägenheter som inte är betydande måste kraven ändras såväl för bruksskedet som för nyanläggningskedet. Det får dock konsekvenser för möjligheterna till nybyggnation och nyanläggning av byggnadsverk som är svåra att överblicka inom ramen för detta uppdrag.

Byggnadsnämndens rätt att få upplysningar och handlingar

Enligt 11 kap 8 § 1 st 2 p PBL har en tillsynsmyndighet rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar av byggherren som behövs för tillsynen över bygg-, rivnings- och markåtgärder. Det innebär att byggnadsnämnden i egenskap av tillsynsmyndighet inte har rätt att begära sådana upplysningar och handlingar av andra än byggherrar. Det innebär också att det är tveksamt om rätten till upplysningar och handlingar gäller för tillsynen av underhållsåtgärder eftersom bestämmelsen i praktiken begränsar rätten till att gälla enbart i byggskedet.

Boverket anser inte att det finns något skäl att begränsa tillsynsmyndigheternas rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för myndigheternas tillsynsarbete. Boverket föreslår därför att de ska få rätt att begära sådana upplysningar och handlingar även av andra än byggherrar och för allt tillsynsarbete

Bortforsling av rivningsmaterial vid rivningsföreläggande

De nuvarande reglerna om rivningsföreläggande har i rättspraxis tolkats på ett sätt som innebär att bortforsling av rivningsmaterial inte omfattas av ett beslut om rivningsföreläggande. Det är inte heller möjligt att innan rivning skett med anledning av ett rivningsföreläggande besluta om åtgärdsföreläggande att ta bort rivningsmaterial. Det beror på att det vid den tidpunkten ännu inte kan konstateras att rivningsföreläggandet inte följts.

En förutsättning för ett sådant åtgärdsföreläggande är enligt ett domstolsavgörande att det kan grundas på ett åsidosättande av någon föreskrift enligt byggnadslagstiftningen, exempelvis på skyldigheten enligt dåvarande byggnadsstadgan att hålla tomt i vårdat skick eller på förbudet att anordna upplag utan byggnadslov (RÅ 1987 ref 170). Något sådant åsidosättande med avseende på rivningsmaterialet hade i det fallet inte förekommit när åtgärdsföreläggandet beslutades. Enligt domstolen saknade byggnadsnämnden därmed befogenhet att förelägga om att forsla bort rivningsmaterialet.

När en rivning har verkställts efter ett rivningsföreläggande och ägaren därefter inte forslar bort rivningsmaterialet krävs med andra ord att det fattas ett särskilt beslut om bortforsling av själva rivningsmaterialet (åtgärdsföreläggande) och i förkommande fall ett nytt verkställighetsbeslut av Kronofogdemyndigheten innan rivningsmaterialet kan forslas bort från fastigheten. Rivningsmaterialet kan därmed komma att ligga kvar på fastigheten under en avsevärd tid.

Boverket anser att detta är en onödigt omständlig hantering som medför praktiska problem vid verkställighet. De fördelar från rättssäkerhetssynpunkt som detta förfarande leder till är ytterst marginella i förhållande till nackdelarna. Det är också sannolikt så att det finns väldigt liten förståelse bland boende på kringliggande fastigheter för att rivningsmaterialet, som kan upplevas som mer störande än det rivna byggnadsverket, ligger kvar på fastigheten. Boverket föreslår därför att bortforsling av rivningsmaterial ska kunna ingå som en del i ett rivningsföreläggande.

Som en konsekvens av detta bör byggnadsnämnden även vid rättelseföreläggande få en möjlighet att besluta om att forsla bort eventuellt rivningsmaterial.

Utvidgad möjlighet att förelägga om stängsel

I PBL finns det en möjlighet att förbjuda den som äger eller har nyttjanderätt till ett byggnadsverk att använda hela eller delar av byggnadsverket om det har brister som kan äventyra säkerheten för de som befinner sig i eller i närheten av byggnadsverket (11 kap 33 § 1 st 1 p PBL). Det finns däremot inte någon möjlighet att förelägga om stängsel annat än för byggnadsverk för industriändamål (11 kap 24 § PBL).

Boverket anser att det finns ett behov att utöka byggnadsnämndens möjligheter att förebygga att de som befinner sig i eller i närheten av byggnadsverk inte skadas på grund av att byggnadsverket har brister. Det kan vara brister i byggnader eller i andra anläggningar som t.ex. pooler. En relativt effektiv åtgärd för att förebygga sådana olyckor är att anordna stängsel kring byggnadsverket. Boverket anser därför att det finns starka skäl som talar för att byggnadsnämnden ska få en möjlighet att förelägga om stängsel även kring andra byggnadsverk än sådana för industriändamål om byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket. Boverket föreslår att en sådan möjlighet införs i PBL.

Som framgår ovan föreslår Boverket också att delgivning ska underlättas för sådana föreläggande.

Kronofogdemyndighetens uppgift enligt 11 kap 29 § PBL

Om ett åtgärdsföreläggande eller ett rivningsföreläggande inte följs får byggnadsnämnden besluta att åtgärden ska genomföras på den försumliges bekostnad och hur det ska ske (11 kap 27 § 3 st PBL). För att byggnadsnämnden ska få meddela ett sådant beslut krävs att föreläggandet innehållit en upplysning om detta (11 kap 28 § PBL). Om byggnadsnämnden beslutat att en åtgärd ska genomföras på den försumliges bekostnad ska Kronofogdemyndigheten lämna den hjälp som behövs för att genomföra åtgärden (11 kap 29 § PBL).

Av författningstexten och förarbetena till nuvarande PBL och ÄPBL framgår det inte vilken hjälp som Kronofogdemyndigheten får bistå byggnadsnämnden med. Kronofogdemyndigheten anser att det med hänsyn till att det är fråga om ingripande åtgärder mot enskilda tydligt bör framgå vilka åtgärder den kan utföra när den bistår en kommun och vilka bestämmelser i utsökningsbalken (UB) som i sådana fall är tillämpliga.

I förarbeten till ännu äldre lagstiftning anges att byggnadsnämnden kan få hjälp av Kronofogdemyndigheten för att få tillträde till en fastighet och

byggnad⁶. Boverket föreslår att det förtydligas i 11 kap 29 § PBL att det är sådan hjälp som Kronofogdemyndigheten ska bistå byggnadsnämnden med. Eftersom Kronofogdemyndighetens biträde inte sker inom ramen för ett utökningsmål (se 1 kap 1 § UB) måste det i PBL anges vilka bestämmelser i UB som är tillämpliga vid Kronofogdemyndighetens biträde. Boverket föreslår därför att det i 11 kap 29 § PBL anges vilka bestämmelser i UB som är tillämpliga. De bestämmelser som är aktuella är 2 kap 17 § UB om brytande av lås m.m. och 3 kap 1 – 5 § utökningsförfordningen (1981:981), UF, med allmänna bestämmelser om en sådan förättning.

I sammanhanget kan nämnas att byggnadsnämnden enligt nuvarande regler också har möjlighet att få biträde av polismyndigheten för att få tillträde till fastigheter och byggnadsverk (11 kap 9 § PBL).

Krav på tillsynsplan

Inom flera lagstiftningsområden krävs det att tillsynsmyndigheten har en tillsynsplan för sitt tillsynsarbete. Så är det t.ex. inom miljötillsynen där det i miljöbalken ställs krav på att kommunen har en tillsynsplan för sin miljötillsyn. I plan- och bygglagstiftningen ställs det dock inte krav på att byggnadsnämnden har en tillsynsplan för sin tillsyn. Det finns däremot ett krav att byggnadsnämnderna ska följa upp sitt tillsynsarbete (8 kap 8 § PBF).

Konkurrensen om resurser är hård i kommunerna och det är viktigt att ha goda argument för att inte hamna i underläge vid fördelningen av dessa. Enligt Boverkets uppfattning ökar möjligheterna för att tillsynsverksamheter och tillsynsansvar prioriteras om de omfattas av krav på tillsynsplan. Det är dessutom lättare att genomföra en meningsfull uppföljning av en verksamhet som är planerad och för vilken det finns uttalade och konkreta mål. Argumenten är därför starka för att ställa krav på tillsynsplan även när det gäller byggnadsnämndens arbete med tillsyn enligt PBL.

Det finns visserligen inget som hindrar att byggnadsnämnderna på eget initiativ gör en tillsynsplan. Som svar på Boverkets plan- och byggenkät uppgav knappt en tredjedel av kommunerna att de under 2013 planerade sin tillsyn. Motsvarande andel var 40 procent 2014. Det innebär att mer än hälften av landets kommuner överhuvudtaget inte planerar sin tillsyn. Eftersom Boverket i tidigare tillsynsrapporter till regeringen konstaterat

⁶ 17 § lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. och prop. 1975/76:164 s 80

att byggnadsnämndernas arbetar för lite med tillsyn är det oroväckande att så många kommuner inte planerar sitt tillsynsarbete.

Det finns flera fördelar med att ha en tillsynsplan och Boverket kan inte se att det finns några vägande skäl som talar mot att införa ett krav på att byggnadsnämnderna ska ha en tillsynsplan för sitt tillsynsarbete enligt plan- och bygglagstiftningen. Om alla kommuner har en tillsynsplan för sitt tillsynsarbete förbättras dessutom Boverkets och länsstyrelsernas möjligheter att följa upp kommunernas tillsynsarbete. Boverket föreslår därför att regeringen inför ett krav i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, att byggnadsnämnderna ska ha en treårig tillsynsplan som ska revideras årligen. En tillsynsplan bör innehålla en nulägesbeskrivning av problemområden och av resurser och kompetens för tillsyn, en beskrivning av målen för byggnadsnämndens tillsyn och en plan för uppföljning och utvärdering av tillsynen och tillsynsarbetet.

Om ett krav på tillsynsplan införs kommer Boverket och länsstyrelserna att ge vägledning om innehållet i en sådan plan. Boverket kommer också att följa upp dels att byggnadsnämnderna tar fram tillsynsplaner och dels hur de utformar dem. Beroende på utfallet av uppföljningen får det bedömas om innehållet i en tillsynsplan behöver regleras mer ingående i förordning eller föreskrifter.

Vid fördelningen av resurser för olika uppgifter i kommunerna har även finansieringsmöjligheten stor betydelse. De tillsynsområden där det är möjligt att ta ut en tillsynsavgift har i praktiken en konkurrensmässig fördel vid fördelningen av resurser. Boverket återkommer till den frågan senare i rapporten.

Vägledning om tillämpningen av 11 kapitlet PBL m.m.

Byggnadsnämndernas svårigheter att komma till rätta med bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter beror inte enbart på otillräcklig eller otydlig lagstiftning. I viss utsträckning kan en del av tillämpningsproblemen förebyggas och undvikas genom utökad och mer djupgående vägledning från Boverket och länsstyrelserna.

Många byggnadsnämnder upplever att det är besvärligt och tidskrävande att tillämpa bestämmelserna om tillsyn i PBL. Det är lätt hänt att det sker formella fel under handläggningen eller vid utformningen av tillsynsskrivelser och tillsynsbeslut. Formella fel leder ofta till att handläggningen av ärenden måste tas om från början.

Byggnadsnämnden ska ta upp en fråga om tillsyn till prövning om det kan antas ha skett avvikelser från bestämmelser, domar eller beslut (11 kap 5 § PBL). Eftersom byggnadsnämndernas tillsyn i många kommuner har en relativt blygsam omfattning är det uppenbart att de inte alltid tar upp tillsynsfrågor till prövning trots att de borde göra det.

För att underlätta för byggnadsnämnderna är det viktigt att de får en så kvalificerad vägledning som möjligt. Vägledningsbehovet gäller bestämmelserna som sådana, nyheter och förändringar, rättspraxis, goda exempel, handfasta råd om hur olika processer i PBL kan bedrivas effektivt och rättssäkert m.m.

Boverket och länsstyrelserna har i uppgift att ge byggnadsnämnderna sådan vägledning (8 kap 13 – 15 och 18 – 19 § PBF). Under det senaste året har Boverket ökat vägledningsarbetet på tillsynsområdet. Boverket har bland annat infört en särskild tillsynsgren i Boverkets kunskapsbank, tagit fram ett beräkningsprogram för byggsanktionsavgifter, spelat in två filmer om tillsyn; en om obligatorisk ventilationskontroll och en om förelägganden, och hållit ett webbseminarium om tillsyn. Det finns dock fortfarande en hel del kvar att göra. Boverket planerar därför fortsatta successiva vägledningsinsatser.

Boverkets tillsynsvägledning kommer bland annat inriktas på att beskriva processer för olika typer av tillsynsärenden. Som ett led i det arbetet har Boverket inom ramen för den pågående kompetenssatsningen om PBL beviljat bidrag bland annat till ett nationellt projekt som ska ta fram rutiner, processer och beslutsmallar för tillsyn över ovårdade tomter och förfallna byggnader.

KA ska få genomföra underhållsutredning

Om byggnadsnämnden gör bedömningen att underhållet av ett byggnadsverk är bristfälligt får nämnden meddela ett föreläggande om att bristerna ska åtgärdas (åtgärdsföreläggande). Innan byggnadsnämnden meddelar ett åtgärdsföreläggande måste nämnden ha en utredning som visar behovet av underhållsåtgärder. Det kan vara en resurskrävande och svår uppgift att ta ställning till på vilket sätt ett byggnadsverk brister i underhåll och vilka åtgärder som behöver vidtas. Byggnadsnämnden har därför en möjlighet att uppdra åt en sakkunnig att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder (11 kap 18 § PBL). Det är viktigt att byggnadsnämnden innan den beslutar om en sådan utredning först gör en översiktlig bedömning av byggnadsverket.

En underhållsutredning får endast utföras av en sakkunnig person som är särskilt certifierad för det. Marknaden för detta är dock sannolikt mycket begränsad. För närvarande finns det därför inte några föreskrifter om certifiering eller några ackrediterade organ och certifierade sakkunniga. Boverket har övervägt om det finns några andra sakkunniga som skulle kunna genomföra sådana utredningar. De som ligger närmast till hands är de kontrollansvariga enligt PBL (KA). För att certifieras som KA krävs en bred kompetens och erfarenhet inom byggteknik. KA har normalt sett goda grundförutsättningar för att bedöma om ett byggnadsverks tekniska egenskaper har bevarats och vilka underhålls-, reparations- eller rivningsåtgärder som behöver vidtas om så inte är fallet. Boverket anser att den som är certifierad som KA normalt sett också är lämpad att utföra underhållsutredningar enligt 11 kap 18 § PBL. I de fall KA behöver det kan denne också anlita kompletterande kompetens.

Enligt Boverkets bedömning är det möjligt att ge KA rätt att utföra underhållsutredning enligt 11 kap 18 § PBL genom en ändring i Boverkets föreskrifter om KA utan att det förutsätter någon ändring i PBL eller PBF. Boverket avser att påbörja ett arbete med att ändra i KA-föreskrifterna.

PBL-frågor som behöver utredas vidare

Tillsynsansvaret och finansiering av tillsynsarbete

Enligt 11 kap 5 § PBL ska tillsynsmyndigheterna, d.v.s. även byggnadsnämnden, pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i PBL, i föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde. De bestämmelser som byggnadsnämnden har tillsyn över framgår av 8 kap 2 § PBF och avser både byggskedet och bruksskedet.

Innebörden av bestämmelserna är att byggnadsnämnden har ett mycket omfattande tillsynsansvar och behöver avsätta mycket tid och resurser för sådant arbete. Regeringen angav också i samband med att nuvarande PBL infördes att den förväntade sig att byggnadsnämnderna skulle arbeta mer med tillsyn. De uppföljningar som Boverket gjort visar dock att byggnadsnämnderna behöver utöka sitt tillsynsarbete. Boverket kan också konstatera tillsynens kvalitet och omfattning varierar mycket mellan olika byggnadsnämnder. Tillsynen över enkelt avhjälpta hinder och OVK är två tydliga exempel på områden där byggnadsnämndernas tillsynsinsatser inte är tillräckliga mot bakgrund av de problem som uppenbarligen finns.

I Boverkets senaste uppföljningsrapport redovisas länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas arbete med enkelt avhjälpta hinder. Där framgår att byggnadsnämnderna inte bedriver tillsyn i den utsträckning som behövs. Området är lågt prioriterat, det saknas tid och resurser, reglerna upplevs som svårtolkade och mycket ansvar läggs på den enskilde tjänstemannen. Endast 11 procent av kommunerna uppger att de har tillräckligt med resurser för att arbeta fullt ut med frågan.

Det finns ingen samlad statistik över hur många byggnader i landet som saknar utförd OVK-besiktning inom rätt tidsintervall. Branschorganisationerna Funkis och Svensk ventilation genomförde under 2014 en enkätundersökning om OVK-tillsyn över samtliga grund- och gymnasieskolor. Endast 40 procent av kommunerna uppgav att OVK genomförts på samtliga grund- och gymnasieskolor. 20 procent av kommunerna saknade dessutom skriftliga rutiner för att följa upp OVK-protokoll och anmärkningar.

Det finns flera orsaker till att det ser ut som det gör. Kommunerna har generellt sett ansträngd ekonomi och det är svårt för dem att prioritera tillsyn före arbete med lov- och byggprocessfrågor. Den otillräckliga och mycket skiftande kommunala tillsynen inom plan- och bygglagstiftningen kan också förklaras av en otydlig reglering av tillsynsansvaret och det faktum att det inte finns någon myndighet som utövar tillsyn över att kommunerna sköter sitt tillsynsarbete.

Ett exempel på att tillsynsansvaret inte är tillräckligt tydligt reglerat är frågan under vilka förutsättningar som byggnadsnämnden är skyldig att utöva tillsyn. Enligt Boverkets uppfattning är byggnadsnämnden inte enbart skyldig att utöva tillsyn efter anmälningar utifrån. Byggnadsnämnden är också skyldig att genomföra egeninitierad tillsyn när det finns skäl för det. Det ligger i själva tillsynsbegreppets natur att det är fråga om stickprovskontroll baserad på riskbedömningar och det går inte ihop med en helt anmälansstyrd tillsyn. Att byggnadsnämnden har en skyldighet att bedriva tillsyn på eget initiativ råder det dock delade meningar om. Det är naturligtvis inte tillfredsställande att det råder oklarhet och olika uppfattning i en så grundläggande fråga i PBL som innehållet i byggnadsnämndens tillsynsansvar.

En annan fråga som har stor betydelse för byggnadsnämndens möjligheter att bedriva tillsynsarbete är finansieringen. Som Boverket redogjort för ovan i samband med förslaget om statligt stöd till kommuner för verkstälighetskostnader rörande vissa tillsynsbeslut och krav på tillsynsplan, är finansieringsproblemen generella för allt tillsynsarbete. Byggnadsnämnderna har till skillnad mot vad som är fallet på många andra tillsynsområden i samhället inte rätt att ta ut avgifter för sitt tillsynsarbete. Tillsynsarbetet finansieras istället ofta i praktiken med avgifter från lov- och byggprocesserna, vilket inte är tillåtet, och de eventuella byggsanktionsavgifter som nämnden tar ut. Byggnadsnämnderna har härigenom mycket begränsade möjligheter att få kostnadstäckning för tillsyn i bruksskedet. Tydliga exempel på sådana tillsynsområden är återigen OVK-tillsynen och tillsynen över enkelt avhjälpna hinder.

Det framstår som allt mer uppenbart att det finns ett glapp mellan den tillsyn som lagstiftningen förutsätter att byggnadsnämnderna ska utföra och den tillsyn som byggnadsnämnderna i verkligheten utför. Enligt Boverkets uppfattning beror det som sagt delvis på att tillsynsansvaret inte är tillräckligt tydligt uttryckt och att det inte finns någon tillsyn över att byggnadsnämnderna sköter sitt ansvar. Men det beror också på att byggnadsnämnderna egentligen aldrig fått några realistiska förutsättningar att uppfylla det tillsynsansvar de faktiskt har. Utifrån vad Boverket har kun-

nat utläsa av förarbetena till nuvarande och tidigare plan- och bygglagstiftning finns det t.ex. inte någon närmare redogörelse för varför och hur byggnadsnämnderna förutsätts kunna sköta detta omfattande tillsynsansvar utan att staten ger dem några ekonomiska förutsättningar att axla det ansvaret fullt ut.

Mot denna bakgrund anser Boverket att det finns anledning att göra en översyn av byggnadsnämndens tillsynsansvar och de resurs- och kompetensmässiga förutsättningar som krävs för att de ska kunna sköta det på ett tillfredsställande sätt. I en sådan översyn bör ingå att utreda om det är möjligt att införa en rätt för byggnadsnämnderna att ta ut en avgift för sitt tillsynsarbete i de fall en förseelse skett. Det finns också anledning att utreda om även byggnadsnämndens tillsynsarbete i likhet med många andra tillsynsmyndigheters tillsynsarbete bör omfattas av tillsyn.

Tillkommande egendom av liknande slag – ett problem

Enligt Kronofogdemyndigheten är det inte ovanligt att det vid tidpunkten för verkställighet av ett åtgärdsföreläggande om att ta bort egendom som utgör risk eller olägenhet från en tomt, har tillkommit egendom av liknande slag som den som åtgärdsföreläggandet och beslutet om verkställighet omfattar. Det kan vara fråga om ytterligare en eller flera skrotbilar eller en samling skräp som utökats. Om det finns sådan tillkommande egendom vid verkställighet av ett åtgärdsföreläggande måste den enligt nuvarande regler lämnas kvar på tomten. Det innebär att det efter verkställighet av ett åtgärdsföreläggande kan finnas egendom kvar på tomten som medför liknande eller mer omfattande risker eller olägenheter än de som förelåg vid tidpunkten för beslutet om åtgärdsföreläggande. För att komma till rätta med den tillkommande egendomen måste byggnadsnämnden starta ett nytt tillsynsärende och meddela ett nytt åtgärdsföreläggande innan ett borttagande av den tillkommande egendomen kan verkställas.

Boverket anser att detta inte är någon särskilt rimlig och effektiv ordning. För omgivningen framstår det som märkligt att ”hela” problemet inte åtgärdas vid verkställigheten. I förlängningen finns det risk att allmänhetens tilltro till PBL:s förmåga att på ett effektivt sätt komma till rätta med avvikelser försämras.

Samtidigt kan det från rättssäkerhetssynpunkt naturligtvis ifrågasättas om byggnadsnämnden och Kronofogdemyndigheten ska ha rätt att ta bort mer egendom än den som omfattas av ett åtgärdsföreläggande. Det skulle ställa myndigheterna inför svåra bedömningar och en betydande risk för

att de i efterhand kan komma att anklagas för att ha tagit bort mer egendom än de har rätt att göra.

Ett sätt att effektivisera beslutsprocessen för tillkommande egendom av liknande slag är att införa en möjlighet för byggnadsnämnden att i ett beslut om åtgärdsföreläggande ange att det även omfattar egendom av liknande slag som tillkommit efter beslutet. Vid verkställighet av åtgärdsföreläggandet behöver i sådana fall inte den tillkommande egendomen lämnas kvar på tomten. På så sätt kommer det inte som en överraskning att verkställigheten även omfattar den tillkommande egendomen.

Det kan givetvis uppkomma svåra gränsdragningsfrågor när det gäller vad som är egendom av liknande slag som den som åtgärdsföreläggandet i första hand avser. I sådana fall får den myndighet som genomför verkställigheten vid tveksamhet hellre fria än fälla. I detta sammanhang kan nämnas att Kronofogdemyndigheten normalt sett förvarar egendom i tre månader efter en verkställighet. En motsvarande skyldighet skulle kunna införas för byggnadsnämnden i de fall verkställighet sker genom kommunens försorg. På så sätt minskar risken betydligt för att det av misstag sker rättsförluster.

Boverket är medveten om att den redovisade lösningen på problemet är radikal från rättssäkerhetssynpunkt. Om man vill åstadkomma en effektivisering av verkställigheten när det gäller tillkommande egendom så har Boverket dock svårt att se något bättre tillvägagångssätt. Det är inte heller så stor skillnad mellan denna lösning och den möjlighet som byggnadsnämnden har att med stöd av 11 kap 32 a § PBL förbjuda att en bygglovpliktig åtgärd som utförts utan bygglov utförs på nytt.

Samma problematik som ovan kan även uppstå efter att ett åtgärdsföreläggande följts eller verkställts. Det är inte helt ovanligt att samma situation som den som föranledde det tidigare åtgärdsföreläggandet uppstår igen t.ex. genom att egendom flyttas tillbaka på fastigheten. Bestämmelsen i 11 kap 32 a § PBL täcker inte dessa situationer eftersom den endast avser bygglovpliktiga åtgärder.

Ett helt annat sätt att angripa problemet är att införa en byggsanktionsavgift som omfattar de situationer när ett förbud mot tillkommande egendom har överträtts. Byggsanktionsavgift är från administrativ synpunkt generellt sett betydligt enklare att hantera än ett vitesföreläggande och fungerar även som ett verkställighetsmedel i och med bestämmelserna om dubblering av byggsanktionsavgiften om rättelse inte sker. Under förutsättning att det finns utmättningsbara tillgångar kan ett sådant sanktionerat förbud ha en förebyggande verkan.

De frågeställningar som finns när det gäller möjligheterna att komma till rätta med tillkommande egendom är komplexa, ingripande från rättsäkerhetssynpunkt och kan ha relevans även för andra ingripanden än åtgärdsföreläggande. Boverket är därför inte berett att nu lämna ett direkt förslag på hur problemet ska lösas utan frågan bör utredas vidare i ett annat sammanhang.

Rivningslov och startbesked vid rivningsföreläggande

Enligt 9 kap 10 § PBL krävs det normalt sett rivningslov för att riva en byggnad eller en del av en byggnad inom ett område med detaljplan. Det finns inte något undantag från krav på rivningslov för rivningar med anledning av ett rivningsföreläggande. Med hänsyn till att det är angeläget med en snabb hantering av rivningsförelägganden och behovet av en prövning av rivningslov är marginellt anser Boverket att det bör övervägas om rivningar med anledning av rivningsföreläggande ska undantas från krav på rivningslov i lag, detaljplan och områdesbestämmelser samt krav på anmälan. Ett annat problem i sammanhanget är att det i detaljplaner kan finnas bestämmelser som reglerar förbud mot rivning och som kan utgöra hinder mot verkställighet av ett rivningsföreläggande.

Det finns däremot ett behov för samhället att ha insyn över att samhällskraven följs även vid en rivning med anledning av ett rivningsföreläggande. Detta gäller framförallt för hantering och omhändertagande av farligt rivningsavfall. Om kravet på rivningslov och anmälan avskaffas för rivningar med anledning av ett rivningsföreläggande krävs en särskild reglering för att de ska omfattas av krav på startbesked och kontrollplan.

Sammantaget kan Boverket se en hel del problem i den nuvarande regleringen i PBL när det gäller förhållandet mellan reglerna om rivningsföreläggande och reglerna om rivningslov, anmälan, startbesked m.m. Problematiken gäller även vid rättelseföreläggande och åtgärdsföreläggande. Boverket anser därför att dessa frågor bör utredas vidare i ett annat sammanhang.

Kraven på skötsel av anordningar på tomt m.m.

Om det på tomten finns en anordning som är avsedd att uppfylla kraven i 8 kap 9 § PBL, ska anordningen enligt 8 kap 15 § 2 st PBL i skälig utsträckning hållas i sådant skick att den fyller sitt ändamål. Lekplatser och fasta anordningar på lekplatser ska underhållas så att risken för olycksfall begränsas. I 8 kap 16 § PBL anges att det som gäller i fråga om vård och skötsel av en tomt enligt 15 § ska i skälig utsträckning också tillämpas på

allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader. Boverket förutsätter att bestämmelsen även syftar på kravet i 8 kap 15 § 2 st PBL för anordningar.

Boverket har svårt att förstå varför anordningar på tomt, allmän plats och områden för andra anläggningar än byggnader till skillnad mot anordningar i byggnadsverk endast i skälig utsträckning ska hållas i sådant skick att de fyller sitt ändamål. Det kan vara fråga om anordningar som finns för att tillgodose kraven på framkomlighet för utryckningsfordon, att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram eller att risken för olycksfall begränsas.

Enligt Boverkets uppfattning finns det inte något rimligt motiv för att ställa lägre krav på anordningar på tomt, allmän plats och områden för andra anläggningar än byggnader än de krav som ställs på anordningar i byggnadsverk. Boverket föreslår därför att det utreds om även sådana anordningar ska hållas i sådant skick att de alltid fyller sitt ändamål. I det sammanhanget bör även förhållandet mellan anordningar och byggnadsverk ses över.

Anslutande problemområden

Reglering av lös egendom och växtlighet

Under arbetet med uppdraget har Boverket vid flera tillfällen haft anledning att fundera över om det överhuvudtaget är lämpligt att reglera lös egendom och växtlighet i plan- och bygglagstiftningen. Frågan har framförallt uppkommit när Boverket tittat närmare på tillsynen över störande växtlighet och egendom på tomter och de svårigheter som byggnadsnämnderna har att hantera detta.

Plan- och bygglagstiftningen innehåller i huvudsak regler om mark och byggnadsverk. Det är i princip endast när det gäller tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader som det finns krav som rör lös egendom och växtlighet. De tekniska egenskapskraven på byggnadsverk avser däremot inte lös egendom.

Lös egendom och växtlighet är till skillnad mot mark och byggnadsverk betydligt mer föränderlig till sin förekomst och karaktär. Det är därför svårt att reglera placering och utformning av växtlighet och lös egendom, vilket gör att de nuvarande kraven på vård och skötsel för tomter är svåra att tillämpa när det gäller växtlighet och lös egendom.

Bortsett från krav som syftar till att begränsa risk för olycksfall handlar kraven på växtlighet och lös egendom i bruksskedet om att det inte ska uppkomma betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken. När det gäller omgivningen är det fråga om störningar som i stor utsträckning även regleras i annan offentligrättslig lagstiftning, framförallt miljöbalken, och i civilrättslig lagstiftning, framförallt jordabalken. Boverket anser att det finns skäl att överväga om det är möjligt att lyfta ut regleringen av växtlighet och lös egendom på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader från plan- och bygglagstiftningen och koncentrera den till och precisera den i annan lagstiftning.

Uppställda skrotbilar

Problemen med ovårdade tomter består inte sällan av uttjänta bilar som i större eller mindre utsträckning är skrotfärdiga. I vissa fall kan de medföra risk för olycksfall eller betydande olägenhet för omgivningen. Skrotfärdiga bilar lockar t.ex. ofta till sig barn som tycker att det är spännande att leka i dem. De kan därmed utgöra en potentiell säkerhetsrisk.

Byggnadsnämnden får genom åtgärdsföreläggande ingripa mot den typen av risker och olägenheter och besluta att uttjänta bilar ska tas bort från

tomter. Eftersom det tar mycket av byggnadsnämndens tid och resurser i anspråk att driva ärenden om åtgärdsföreläggandes är det dock värdefullt om behovet av tillsynsingripande kan minska genom förebyggande åtgärder, t.ex. ekonomiska incitament

Tidigare betalade staten ut en premie till den som lämnade sin bil för skrotning, en s.k. skrotbilspremie. Många kommuner anser att skrotbilspremien hade mycket positiva effekter på miljön och ledde till ett markant minskat antal uppställda bilar på tomter och ute i naturen.

Under arbetet med uppdraget har det varit svårt att få fram tillförlitlig statistik som visar omfattningen av uppställda skrotfärdiga bilar på tomter och utvecklingen över tid. Enligt kommunernas bedömning har dock antalet skrotfärdiga bilar som står uppställda på tomter och i naturen ökat betydligt efter det att skrotbilspremien avskaffades.

Verkställbarhet av byggnadsnämndens tillsynsbeslut

En intressant fråga är vilken status som ett beslut enligt 11 kap 27 § 3 st PBL har. Utgångspunkten är att förvaltningsmyndigheters beslut inte är verkställbara. För att de ska vara verkställbara hos Kronofogdemyndigheten krävs att det har meddelats en särskild föreskrift om det (3 kap. 1 § 6 UB). Vilka skäl som kan motivera att ett sådant beslut görs direkt verkställbart utvecklas inte i förarbetena till UB.

I PBL har det inte meddelats någon särskild föreskrift om verkställbarhet av byggnadsnämndens beslut. Ett åtgärdsföreläggande eller ett rivningsföreläggande som vunnit laga kraft är därför inte att betrakta som en självständig exekutionstitel utan måste fastställas i ett utslag inom ramen för särskild handräckning (11 kap 39 § PBL). Detta gäller även i de fall föreläggandet överklagas och fastställs i en dom⁷.

Det kan diskuteras om byggnadsnämndens beslut med stöd av 11 kap 27 § PBL 3 st att en åtgärd ska genomföras genom kommunens försorg på den försumliges bekostnad och hur det ska ske utgör en exekutionstitel. För att göra byggnadsnämndens beslut till en exekutionstitel som kan verkställas av Kronofogdemyndigheten måste det finnas en verkställighetsföreskrift i lagen som anger att Kronofogdemyndigheten får genomföra (verkställa) åtgärden enligt UB:s regler.

Frågan om förvaltningsmyndighets beslut som exekutionstitel behandlas för närvarande av Utsökningsutredningen⁸ som ska redovisa sitt uppdrag

⁷ NJA 2013 s. 413

⁸ Ju 2014:24

senast den 1 november 2016. I uppdraget ingår bland annat att ta ställning till om reglerna avseende verkställbarhet av förvaltningsmyndigheters beslut bör ändras eller om det på annat sätt behöver vidtas åtgärder för att myndigheter effektivt ska kunna utverka en exekutionstitel, och att ta ställning till om och i sådant fall under vilka förutsättningar handlingar bör kunna vara direkt verkställbara. Boverket anser att det finns skäl att överväga frågan om byggnadsnämndens tillsynsbeslut kan utgöra exekutionstitel vid behandlingen av utredningens kommande betänkande.

Lagen om offentlig upphandling

Vid genomförande av rivning och andra mer omfattande åtgärder måste Kronofogdemyndigheten och byggnadsnämnderna oftast ta hjälp av enskilda entreprenörer. Kraven på framförallt Kronofogdemyndigheten att agera snabbt kan medföra stora problem vid tillämpningen av LOU. De verkställighetsåtgärder som ska vidtas kan dessutom vara komplexa och mycket svåra att förutse i förhand på ett sätt som krävs för att utforma ett adekvat förfrågningsunderlag vid en upphandling. Det finns enligt Kronofogdemyndigheten ett behov att undersöka om myndigheten i alla lägen ska vara bunden av LOU eller om det borde finnas undantag som ger Kronofogdemyndigheten möjlighet att på ett friare sätt anlita uppdragsgare att medverka i myndighetsutövningen (se artikel 51 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Boverket anser att den frågeställning som Kronofogdemyndigheten tar upp är viktig och har stor betydelse för hur snabbt Kronofogdemyndigheten och byggnadsnämnderna kan verkställa ett tillsynsbeslut. Boverket har dock inte haft möjlighet att titta närmare på frågan in om ramen för detta uppdrag. Frågeställningen är också generell för fler lagstiftningsområden.

Konsekvensutredning

Inledning

En konsekvensutredning av regeländringar i lag, förordning, föreskrifter och allmänna råd görs för att avgöra om regeländringen är samhällsekonomiskt försvarbar. I detta fall handlar det främst om att bedöma om fördelarna med att utöka byggnadsnämndens möjlighet att ingripa med tillsyn mot bristfälligt skötta och underhållna tomter och byggnadsverk överstiger nackdelarna och kontrollera att det inte finns bättre alternativa lösningar på problemen.

I praktiken handlar det om en gränsdragning mellan ägarens intresse av att själv få bestämma över sin fastighet och omgivningens intresse av att tomt och byggnadsverk inte utgör en betydande olägenhet eller medför risk för olyckor.

Nedan analyseras förslagets konsekvenser och ges övergripande svar på frågeställningarna enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelskrivning.

Målet med förslagen

I rapporten föreslår Boverket att:

- delgivning av vissa tillsynsbeslut underlättas
- det införs ett statligt stöd till kommuner för kostnader för verkställighet av vissa beslut
- tillsynsmyndigheternas rätt att begära upplysningar och handlingar utökas
- bortforsling av rivningsmaterial ska kunna ingå i ett rivningsföreläggande och rättelseföreläggande
- byggnadsnämndens möjlighet att förelägga ägare av byggnadsverk att uppföra stängsel kring byggnadsverk utökas till fler byggnadsverk
- det införs en hänvisning i 8 kap 14 § PBL
- Kronofogdemyndighetens skyldighet enligt 11 kap 29 § PBL preciseras
- det införs ett krav på tillsynsplan för byggnadsnämnderna

Boverkets förslag syftar till att på olika sätt underlätta för byggnadsnämnderna att på ett framgångsrikt sätt ingripa mot ovårdade tomter och förfallna byggnadsverk.

I rapporten pekar Boverket även på några problem och frågeställningar som behöver övervägas eller utredas i ett annat sammanhang och som därför inte ingår i denna konsekvensbeskrivning.

Bakgrund

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att utreda de problem som många kommuner har att komma till rätta med ovårdade och förfallna byggnader, framför allt i glesbygdskommuner. Boverket ska särskilt belysa de problem som finns att komma i kontakt med fastighetsägare och de ekonomiska konsekvenserna av att fastighetsägare saknar medel och fastigheten har lågt värde. I uppdraget ingår även att analysera om det finns anledning att förtydliga eller förändra regelverket med avseende på hur vegetation får växa, framföra allt på småhusfastigheter.

Beskrivning av problemet och vad som ska uppnås

Många byggnadsverk och tomter i landet lever inte upp till plan- och bygglagstiftningens krav på skötsel och underhåll. En hel del av dessa orsakar inte några större säkerhetsmässiga risker eller andra problem för omgivningen eller för de som vistas i byggnadsverket och på tomten. I andra fall utgör bristerna en olägenhet för omgivningen och i vissa fall en olycksrisk för de som vistas i eller i anslutning till byggnadsverket eller på tomten.

Byggnadsnämnden är skyldig att utreda behovet av att ingripa så snart det finns anledning att anta att någon inte följt en bestämmelse i PBL. I tillsynsärenden om bristande underhåll och skötsel av byggnadsverk och tomter stöter byggnadsnämnden oftare än i andra typer av tillsynsärenden på mer svårhanterliga hinder mot framgångsrika tillsynsinsatser. Det är framförallt fråga om svårigheter att nå ägare med delgivning och risken att kommunen i slutändan får stå för en betydande kostnad för tillsynsinsatserna men det finns även andra problem. I förlängningen leder detta till att byggnadsnämnden i vissa fall inte vill eller kan ingripa, och olägenheten för omgivningen kvarstår i form av t.ex. säkerhetsrisker och minskade fastighetsvärden.

Utgångspunkten i Boverkets förslag är att underlätta för byggnadsnämnderna i deras arbete med tillsyn över ovårdade tomter och förfallna byggnader. Syftet är bland annat att det ska leda till mindre risk för olycksfall,

en bättre miljö och en större tilltro till PBL-systemet. Fokus ligger på att underlätta för byggnadsnämnden att ingripa i de fall där byggnadsverk är så förfallna att det föreligger risk för olyckor. Förslagen går ut på att underlätta delgivning och ge en möjlighet för byggnadsnämnden att få ett statligt stöd för en del av kostnaderna i samband med verkställighet av vissa rivningsförelägganden.

Alternativa lösningar – nollalternativet

Vid analys av en alternativ lösning till ett regeländringsförslag bör först ställas frågan vad som skulle ske om regeländringen överhuvudtaget inte genomförs. Detta kallas ofta nollalternativet och redovisas för att beskriva det troliga scenariot om regeländringen inte genomförs. Nollalternativet fungerar som utgångspunkt när regeländringens konsekvenser ska kvantifieras och värderas.

Nollalternativet i det här fallet innebär att inga ändringar görs vad gäller delgivning av rivningsförelägganden för byggnadsverk med allvarliga säkerhetsbrister och att kommunerna inte får någon ekonomisk kompensation för sina kostnader för verkställighet av sådana rivningsförelägganden. Det innebär också att de övriga ändringarna som Boverket föreslår inte kommer till stånd.

Om inga förändringar genomförs kommer de nuvarande problemen att kvarstå. Det innebär att problemen att delge personer som medvetet håller sig undan eller har sin huvudsakliga vistelse utomlands kvarstår. Kommunerna får även fortsättningsvis stå för kostnaden för en rivning i de fall då ägaren saknar ekonomisk förmåga och fastigheten har lågt värde. Byggnadsnämnden kan inte förelägga ägare av andra byggnadsverk än sådana för industriändamål att uppföra stängsel kring byggnadsverket. Rivningsmaterial som uppstår till följd av ett rivnings- eller rättelseföreläggande och som fastighetsägare inte fraktar bort från fastigheten måste hanteras i ett nytt föreläggande. Det kommer att råda fortsatt osäkerhet om vilken hjälp som Kronofogdemyndigheten enligt 11 kap 29 § PBL är skyldig att ge byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden behöver inte ha en tillsynsplan för sitt tillsynsarbete och har inte rätt att begära att få upplysningar och handlingar av andra än byggherrar.

Förslagen och beskrivning av alternativa lösningar

Boverkets förslag att underlätta delgivning av vissa beslut

Boverket föreslår att byggnadsnämnden ska få använda en utvidgad och förenklad form av kungörelsedelgivning för rivningsförelägganden och

förelägganden om att anordna stängsel kring byggnadsverk. En förutsättning för detta är att byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket. Denna möjlighet ska även gälla för Kronofogdemyndigheten vid delgivning av förelägganden efter ansökan om särskild handräckning och beslut av byggnadsnämnden att rivning eller anordnande av stängsel ska genomföras på den försumliges bekostnad. Utvidgad och förenklad kungörelsedelgivning föreslås ske genom publicering i PoIT. Delgivning ska anses ha skett en vecka efter publiceringen.

Alternativa lösningar

Ändringar i delgivningslagen

Det går att uppnå målet genom att göra motsvarande ändringar i de generella delgivningsreglerna i delgivningslagen. Nackdelen med en sådan lösning är att reglerna i delgivningslagen i huvudsak är generella och då skulle gälla för fler typer av ärenden. Boverket anser att målet nås enklare genom en ändring direkt i PBL.

Delgivningsmottagare

Boverket har övervägt om målet kan nås genom att ställa krav på att ägare anger annan delgivningsmottagare. Det kan ske genom att alla som förvärvar en fastighet måste ange en annan fysisk eller juridisk person som delgivningsmottagare för att beviljas lagfart av inskrivningsmyndigheten. Nackdelen med en sådan lösning är att det inte får någon retroaktiv verkan för delgivning av befintliga ägare. Det får inte heller någon verkan för ägare av byggnadsverk som står på ofri grund. Ett krav på delgivningsmottagare skulle också drabba ett oproportionerligt stort antal ägare för att komma tillrätta med den minoritet av ägare som missköter sig.

Förenklad kungörelsedelgivning för fler ärenden

Man kan också tänka sig en lösning där den föreslagna förenklade formen av kungörelsedelgivning utökas till att omfatta även andra typer av tillsynsbeslut. Boverket anser dock att det utifrån rättsäkerhetssynpunkt är att gå alltför långt i nuläget. Först bör effekterna av de ändringar som Boverket föreslår utvärderas innan man tar ställning till en eventuell utökning till fler typer av ärenden.

Boverkets förslag om statligt stöd till kommuner för verkställighetskostnader

Boverket föreslår att det införs ett statligt stöd till kommuner som drabbas av kostnader efter verkställighet av rivningsförelägganden som omfattas av den föreslagna möjligheten till underlättad delgivning. Målet

med förslaget är att öka kommunernas incitament och vilja att ingripa mot mer allvarliga fall av förfallna byggnader.

Alternativa lösningar

Tillsynsmyndighet med sanktionsmöjlighet och påtryckningsmedel

Byggnadsnämnden är skyldig att överväga behovet av att ingripa så fort det kommit till nämndens kännedom att någon avvikit från en bestämmelse i PBL. Ett statligt stöd för verkställighetskostnader fungerar därmed som en morot och incitament för byggnadsnämnderna att göra det de faktiskt redan är skyldiga att göra. Ett alternativ är att öka pressen på kommunerna att göra det de enligt lag ska göra. Det kan ske genom att inrätta en tillsynsmyndighet som granskar kommunernas arbete med tillsyn och som har möjlighet att rikta sanktioner och påtryckningsmedel mot kommunerna om de inte gör det de ska. Boverket utesluter inte att det kan finnas behov av en sådan myndighet, men det är en frågeställning som i så fall bör utredas i ett annat sammanhang tillsammans med andra mer övergripande tillsynsfrågor. En sådan lösning skulle sannolikt inte medföra lägre kostnader än den valda lösningen.

Tillsynsavgift

Ett annat alternativ till statligt stöd är att införa en möjlighet för byggnadsnämnden att ta ut avgift för sitt tillsynsarbete. De tillsynsavgifter som kommunen får in från olika tillsynsärenden skulle delvis kunna finansiera rivning i de ärenden där kommunen inte har möjlighet att få täckning för sin kostnad. Konsekvenserna av en sådan lösning är dock omfattande och svåröverblickbara och det finns också en risk för att en sådan lösning framstår som orättvis då de som saknar tillgångar slipper betala för att uppfylla de krav som samhället ställer på dem. Ett eventuellt införande av en tillsynsavgift behöver i så fall utredas i ett annat sammanhang.

Rivningspremie

Ett annat alternativ skulle kunna vara att införa en rivningspremie till ägare som självmant river en förfallen byggnad med allvarliga säkerhetsbrister. En sådan lösning är enligt Boverkets uppfattning mindre lämplig från rättvisesynpunkt då den i praktiken direkt premierar de som missköter sig och inte följer PBL:s krav på att underhålla byggnadsverk. Det skulle också kunna göra att ägare väljer att riva en byggnad istället för att renovera den, oavsett vad som kan anses vara det mest lämpliga utifrån t.ex. byggnadsverkets kulturvärden. Det framstår då som en lämpligare lösning att kommunerna får ersättning för sina kostnader i samband med verkställighet av ett rivningsföreläggande.

Boverkets förslag om att införa krav på tillsynsplan för byggnadsnämnderna

Boverket föreslår att det införs ett krav att byggnadsnämnderna ska ha en treårig tillsynsplan som ska revideras vid behov. En tillsynsplan bör innehålla en nulägesbeskrivning av problemområden och av resurser och kompetens för tillsyn, en beskrivning av målen för byggnadsnämndens tillsyn och en plan för uppföljning och utvärdering av tillsynen och tillsynsarbetet.

Alternativa lösningar

Bestämmelser i PBL om hur byggnadsnämnden ska bedriva sin tillsynsverksamhet

Som alternativ till att införa ett krav på tillsynsplan för byggnadsnämnderna kan bestämmelser i införas PBL som mer i detalj reglerar hur de ska bedriva sitt tillsynsarbete. Det kan handla om bestämmelser om vilken typ av kompetens byggnadsnämnden behöver ha till sitt förfogande och om handläggningstider för tillsynsärenden. Det kan också handla om att sätta en större press på kommunerna att sköta sin tillsynsuppgift på ett bättre sätt än idag.

Boverket utesluter inte att det behövs en tydligare reglering i PBL om kommunernas tillsynsansvar. Alltför detaljerade bestämmelser riskerar dock att inverka på kommunernas självstyre. En sådan lösning bör i så fall lämpligen utredas vidare i ett annat sammanhang.

Övriga förslag

Boverket bedömer att övriga förslag utgör följdändringar.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De som berörs av Boverkets förslag är:

- ägare (fastighetsägare och ägare av byggnadsverk på ofri grund)
- omgivningen (grannar och berörd allmänhet)
- byggnadsnämnderna
- Kronofogdemyndigheten
- företag som arbetar med rivning, sanering m.m.
- staten

Ägare (fastighetsägare, ägare av byggnadsverk på ofri grund)

Underlättad delgivning

När det gäller rivningsförelägganden innebär förslaget en lägre rättssäkerhet och inskränkning i äganderätten. Detta får vägas mot nyttan av att förfallna byggnadsverk som utgör en säkerhetsrisk kommer att kunna åtgärdas i större omfattning och på ett snabbare sätt än vad som idag är fallet.

När det gäller förelägganden att anordna stängsel kring byggnadsverk innebär förslaget en mer begränsad påverkan på ägares rättssäkerhet och äganderätt. De fördelar från säkerhetssynpunkt som förslaget innebär överstiger denna påverkan.

Utvidgad rätt för tillsynsmyndigheter att begära upplysningar och handlingar

Förslaget innebär att framförallt ägare får en skyldighet att på begäran lämna upplysningar och handlingar i alla tillsynsärenden. Det innebär en viss men marginell ökad kostnad för dem.

Bortforsling av rivningsmaterial

Förslaget leder i de allra flesta fall till minskade kostnader eftersom verkställighet kan ske i ett sammanhang och inte behöver delas upp.

Utökad möjlighet att förelägga om stängsel kring fler byggnadsverk

Förslaget innebär ökade kostnader för ägare. Detta får vägas mot nyttan att snabbt kunna spärra av byggnadsverk som utgör en säkerhetsrisk och förebygga risken för olyckor.

Omgivningen (grannar m.fl.)

Underlättad delgivning och statligt stöd till kommuner för verkställighetskostnader

Förslagen bör innebära att fler tillsynsbeslut verkställs, vilket leder till minskade olägenheter och en trevligare och säkrare miljö för omgivningen.

Bortforsling av rivningsmaterial

Förslaget möjliggör en snabbare verkställighet av problemet och därmed minskad olägenhet för omgivningen.

Möjlighet att förelägga om stängsel kring fler byggnadsverk

Förslaget möjliggör en snabbare hantering vid avspärrning av byggnadsverk med säkerhetsbrister och därmed en minskad risk för olyckor. Det

minskar också risken för att exempelvis barn uppehåller sig på platser där det föreligger en ökad risk för olyckor.

Byggnadsnämnderna

Underlättad delgivning och statligt stöd till kommuner för verkställighetskostnader

Förslaget innebär att byggnadsnämnden får möjlighet att verkställa fler rivningsförelägganden. Det bör även öka byggnadsnämndernas motivation och incitament för att påbörja tillsynsärenden och att besluta om ingripande.

Förslaget kan innebära ökade kostnader för verkställighet av rivningsförelägganden och förelägganden att anordna stängsel kring byggnadsverk. Detta kan dock i viss utsträckning kompenseras genom det föreslagna statliga stödet för verkställighetskostnader när det gäller rivningsförelägganden.

Utvidgad rätt för tillsynsmyndigheter att begära upplysningar och handlingar

Förslaget innebär att ägare m.fl. får en skyldighet att på begäran lämna upplysningar och handlingar i alla tillsynsärenden. Det innebär att byggnadsnämndens tillsyn i bland annat bruksskedet underlättas.

Bortforsling av rivningsmaterial

Förslaget möjliggör att beslut om ingripanden och verkställighet av beslut kan ske snabbare och effektivare eftersom det inte behövs ett nytt föreläggande och beslut för att frakta bort rivningsmaterialet.

Utökad möjlighet att förelägga om stängsel kring fler byggnadsverk

Förslaget innebär att byggnadsnämnden får en möjlighet att snabbt spärra av byggnadsverk som utgör säkerhetsrisker i avvaktan på att byggnadsverket sätts i stånd eller rivs

Tillsynsplan

Förslaget att byggnadsnämnden ska ha en tillsynsplan innebär ett visst merarbete för byggnadsnämnderna. Å andra sidan kan det underlätta när det gäller att få resurser till verksamheten och ge byggnadsnämnden ökade möjligheter att jobba effektivt och planerat med tillsyn. En tillsynsplan bör även underlätta när kommunerna ska följa upp och utvärdera sitt tillsynsarbete, något som de redan idag är skyldiga att göra.

Förslaget bedöms endast marginellt påverka kommunernas självstyre. Kommunerna är redan idag skyldiga att följa upp sitt tillsynsarbete. Att

därifrån planera det, vilket underlättar för uppföljningen, är ett relativt litet steg.

Förtydligande av 11 kap 29 § PBL

Förslaget innebär att det blir tydligare för byggnadsnämnden vilken hjälp de kan begära av Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten**Underlättad delgivning och statligt stöd till kommuner för verkställighetskostnader**

Förslaget innebär att antalet ärenden om särskild handräckning när det gäller rivningsföreläggande och föreläggande att anordna stängsel kan komma att öka. Boverket bedömer dock att det rör sig om ett relativt sett fåtal ärenden och att de endast marginellt påverkar kronofogdens totala ärendemängd. Det innebär också att det blir lättare att delge förelägganden i ärenden om särskild handräckning som rör vissa rivningar och anordnande av stängsel.

Förtydligande av 11 kap 29 § PBL

Förslaget innebär att det blir tydligare för kronofogdemyndigheten vilken hjälp den är skyldig att ge till byggnadsnämnden. Det innebär också att det blir tydligare vilka befogenheter som Kronofogdemyndigheten har när den ger sådan hjälp till byggnadsnämnden.

Företag**Underlättad delgivning och statligt stöd till kommuner för verkställighetskostnader**

Förslaget innebär att antalet rivningar kan komma att öka, vilket leder till att företag som utför rivningar får mer att göra. Det handlar dock enligt Boverkets bedömning om ett begränsat antal ärenden.

Staten**Statligt stöd till kommuner för verkställighetskostnader**

Förslaget innebär ökade kostnader genom införandet av ett statligt stöd.

Uppgifter, bedömningar och beskrivningar av konsekvenser

Uppgifter om kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Förslagen innebär ökade kostnader för staten i form av statligt stöd till kommunerna för att täcka kostnaden för verkställighet av vissa rivningsförelägganden. Det är svårt att bedöma hur många ärenden som kan bli aktuella för ett sådant bidrag. Den statistik som Boverket har från de frågor som ställdes i plan- och byggenkäten 2014 om ovårdade tomter och förfallna byggnader är inte tillräckligt detaljerad. Mörkertalet är dessutom sannolikt stort. Stödets omfattning får därför utformas med utgångspunkt från regeringens ambitionsnivå och följas upp och utvärderas allteftersom.

Det är också svårt att närmare uppskatta de kostnader m.m. som de nuvarande svårigheterna ger upphov till för omgivningen i form av minskade fastighetsvärden, psykiskt lidande på grund av olägenheter och risk för olyckor. Även de ekonomiska konsekvenserna av att de nuvarande problemen riskerar att urholka förtroendet för byggnadsnämnden och tilltron till PBL-systemet är svåra att uppskatta. Boverket gör dock bedömningen att de kostnader som förslagen medför för staten är rimliga i förhållande till de fördelar som förslagen förväntas innebära.

Den underlättade delgivningen för vissa beslut och förelägganden innebär ingrepp i äganderätten och till att rättssäkerheten minskar. Det handlar dock om en mindre mängd ärenden och där nyttan av att få till snabba beslut med hänsyn till risken för olyckor väger tungt.

Konsekvenser för miljön

Förslagen bedöms bidra till att miljömålet god bebyggd miljö uppnås.

Konsekvenser för personer med nedsatt funktionsförmåga

Boverkets bedömning är att föreslagna ändringar inte medför några negativa konsekvenser för personer med nedsatt funktionsförmåga

Konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv

Förslagen till ändringar bedöms inte medföra några konsekvenser från ett jämställdhetsperspektiv.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för den fria handeln med varor och tjänster.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Boverket bedömer att någon speciell hänsyn inte behöver tas till tidpunkten för ikraftträdandet. Det behov som finns av vägledning och information kring de nya reglerna bör kunna hanteras inom ramen för Boverkets och länsstyrelsernas vanliga tillsynsvägledning.

Konsekvenser för företagen

De företag som berörs av förslagen bedöms vara sådana som arbetar med rivning. Konsekvenser för företag som är fastighetsägare beskrivs ovan.

De enda företag som berörs av Boverkets förslag är de som arbetar med rivning av byggnadsverk. Generellt bör de företag som arbetar med byggnation även kunna utföra rivningar. Enligt SCB fanns 2014 drygt 26 000 företag verksamma inom byggentreprenad. Även om förslagen leder till fler rivningar och därmed mer arbete för företag som arbetar med rivning, så är Boverkets bedömning att antalet byggnadsverk som kan bli aktuella för rivning med anledning av förslagen fortfarande är ett relativt litet antal. Boverket bedömer att förslagen inte leder till några ökade kostnader för dem, inte påverkar konkurrensförhållandena och att det inte behöver tas någon särskild hänsyn till små företag.

Författningsförslag

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

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

dels att 8 kap. 14 §, 11 kap. 8, 20 – 21, 24, 27 och 29 §§ samt 13 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 11 kap. 24 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

8 kap. 14 §

Ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaper som avses i 4 § i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt.

Om byggnadsverket är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, ska det underhållas så att de särskilda värdena bevaras.

En anordning för ett syfte som avses i 4 § första stycket 2-4, 6 eller 8, ska hållas i sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål.

Föreslagen lydelse

Ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning som avses i 1 § och de tekniska egenskaper som avses i 4 § i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt.

Om byggnadsverket är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, ska det underhållas så att de särskilda värdena bevaras.

En anordning för ett syfte som avses i 4 § första stycket 2-4, 6 eller 8, ska hållas i sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål.

11 kap. 8 §

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har

1. byggnadsnämnden och länsstyrelsen samt den som på nämndens eller länsstyrelsens uppdrag utför ett arbete rätt att få tillträde till fastigheter och byggnadsverk samt att där vidta de åtgärder som behövs för att utföra arbetet,

2. en tillsynsmyndighet rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från byggherren som behövs för tillsynen över bygg-, rivnings- och markåtgärder, och

3. en tillsynsmyndighet rätt att hos den som tillverkar eller representerar den som tillverkar och hos den som importerar eller saluför byggprodukter som omfattas av tillsynen

a) få tillgång till produkter för kontroll,

b) på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs, och

c) få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder.

En myndighet som framställer kartor för samhällets behov har för att fullgöra sin kartläggningsuppgift också en sådan rätt till tillträde som anges i första stycket 1, dock inte till bostäder. Om det behövs för att

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har

1. byggnadsnämnden och länsstyrelsen samt den som på nämndens eller länsstyrelsens uppdrag utför ett arbete rätt att få tillträde till fastigheter och byggnadsverk samt att där vidta de åtgärder som behövs för att utföra arbetet,

2. en tillsynsmyndighet rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och

3. en tillsynsmyndighet rätt att hos den som tillverkar eller representerar den som tillverkar och hos den som importerar eller saluför byggprodukter som omfattas av tillsynen

a) få tillgång till produkter för kontroll,

b) på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs, och

c) få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder.

En myndighet som framställer kartor för samhällets behov har för att fullgöra sin kartläggningsuppgift också en sådan rätt till tillträde som anges i första stycket 1, dock inte till bostäder. Om det behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna ta del av innehållet i ett utländskt certifi-

tillsynsmyndigheten ska kunna ta del av innehållet i ett utländskt certifikat, intyg eller annan handling, ska handlingen på myndighetens begäran visas i översättning till svenska. Översättningen behöver inte vara auktoriserad.

kat, intyg eller annan handling, ska handlingen på myndighetens begäran visas i översättning till svenska. Översättningen behöver inte vara auktoriserad.

11 kap. 20 §

Om det på en fastighet eller i fråga om ett byggnadsverk har vidtagits en åtgärd i strid mot denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket att vidta rättelse inom en viss tid (rättelseföreläggande).

Byggnadsnämnden får inte besluta om ett föreläggande om det har förflutit mer än tio år från överträdelsen.

Den tioårsgräns som anges i andra stycket gäller inte om överträdelsen är att någon olovligen har tagit i anspråk eller inrett en bostadslägenhet för ett väsentligen annat ändamål än bostadsändamål.

Om det på en fastighet eller i fråga om ett byggnadsverk har vidtagits en åtgärd i strid mot denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket att vidta rättelse inom en viss tid (rättelseföreläggande).

Om ett föreläggande avser helt eller delvis borttagande av byggnadsverk får byggnadsnämnden förelägga ägaren att även forsla bort rivningsmaterialet.

Byggnadsnämnden får inte besluta om ett föreläggande om det har förflutit mer än tio år från överträdelsen.

Den tioårsgräns som anges i andra stycket gäller inte om överträdelsen är att någon olovligen har tagit i anspråk eller inrett en bostadslägenhet för ett väsentligen annat ändamål än bostadsändamål.

11 kap 21 §

Om ett byggnadsverk är förfallet eller skadat i väsentlig omfattning och inte sätts i stånd inom skälig tid, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att inom viss tid riva byggnadsverket (rivningsföreläggande).

Om ett byggnadsverk är förfallet eller skadat i väsentlig omfattning får byggnadsnämnden förelägga ägaren att inom viss tid riva byggnadsverket (rivningsföreläggande)

Rivningsföreläggande ska föregås av föreläggande att sätta byggnadsverket i stånd.

Rivningsföreläggande får förenas med föreläggande att forsla bort rivningsmaterialet.

Rivningsföreläggande som avser byggnadsverk med brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket

1. behöver inte föregås av föreläggande enligt andra stycket, och

2. får kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar.

I det meddelande som avses i fjärde stycket ska anges beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt. Meddelandet ska senast den dag då kungörandet sker skickas till byggnadsverkets ägare.

Förelägganden om stängsel kring byggnadsverk

11 kap. 24 §

Om ett byggnadsverk för industriändamål inte längre används, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stängsel kring det, om det behövs till skydd mot olycksfall.

Byggnadsnämnden får förelägga ägaren av en fastighet eller ett byggnadsverk att anordna stängsel kring ett byggnadsverk, om byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket.

Ett föreläggande enligt första stycket får kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska anges beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt. Meddelandet ska senast den dag då kungörandet sker skickas till byggnadsverkets ägare.

11 kap 27 §

Om ett föreläggande enligt 17 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt vidta de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för att pröva frågan om lov.

När den tid för synpunkter som har angetts i ett föreläggande enligt 18 § har gått ut, får byggnadsnämnden uppdra åt en sakkunnig att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

Om ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23 eller 24 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att åtgärden ska genomföras på den försumliges bekostnad och hur det ska ske.

Om ett föreläggande enligt 17 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt vidta de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för att pröva frågan om lov.

När den tid för synpunkter som har angetts i ett föreläggande enligt 18 § har gått ut, får byggnadsnämnden uppdra åt en sakkunnig att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

Om ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23 eller 24 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att åtgärden ska genomföras på den försumliges bekostnad och hur det ska ske.

Beslut enligt tredje stycket i ärende som avser rivningsföreläggande eller föreläggande att anordna stängsel och som kungjorts enligt 11 kap. 21 § fjärde stycket eller 11 kap. 24 § andra stycket får kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska anges beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt. Meddelandet ska senast den dag då kungörandet sker skickas till byggnadsverkets ägare.

11 kap. 29 §

Kronofogdemyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att genomföra en åtgärd som avses i 27 § tredje stycket.

Kronofogdemyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att byggnadsnämnden ska få tillträde till fastigheter och byggnadsverk och där genomföra en åtgärd som avses i 27 § tredje stycket.

Bestämmelserna i 2 kap. 17 § utökningsbalken (1981:774) och 3 kap 1 – 5 § utökningsförordningen (1981:981) är tillämpliga när Kronofogdemyndigheten lämnar hjälp enligt första stycket.

13 kap. 16 §

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 23-25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23-25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 23-25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23-25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

Tiden för överklagande av ett rivningsföreläggande, föreläggande att anordna stängsel kring byggnadsverk eller beslut att åtgärd ska genomföras på den försumliges bekostnad, som har kungjorts enligt 11 kap. 21 § fjärde stycket, 11 kap. 24 § andra stycket eller 11 kap 27 § fjärde stycket räknas från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den

Lag om ändring i lag (1990:746), om betalningsföreläggande och handräckning

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning att 29 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

29 §

Föreläggandet ska delges svaranden i enlighet med vad som enligt rättegångsbalken gäller för delgivning av stämning i tvistemål. Kungörelsedelgivning enligt 48 § delgivningslagen (2010:1932) får dock endast ske i mål om särskild handräckning och i mål om betalningsföreläggande såvitt gäller fastställelse till betalning ur viss egendom enligt 2 § andra stycket.

En kopia av ansökningshandlingarna ska fogas till föreläggandet i mål om betalningsföreläggande som avses i 2 § andra stycket, i mål om särskild handräckning samt i andra mål där handlingarna innehåller någonting utöver vad som framgår av föreläggandet.

Om sökanden ska se till att delgivning sker, tillämpas 32 kap. 2 § rättegångsbalken.

Föreslagen lydelse

Föreläggandet ska delges svaranden i enlighet med vad som enligt rättegångsbalken gäller för delgivning av stämning i tvistemål. Kungörelsedelgivning enligt 48 § delgivningslagen (2010:1932) får dock endast ske i mål om särskild handräckning och i mål om betalningsföreläggande såvitt gäller fastställelse till betalning ur viss egendom enligt 2 § andra stycket.

I mål om särskild handräckning som avser rivningsföreläggande eller föreläggande att anordna stängsel och som delgivits genom kungörelse enligt 11 kap. 21 § fjärde och femte stycket eller 11 kap. 24 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) får delgivning av föreläggande enligt 25 § ske på samma sätt.

En kopia av ansökningshandlingarna ska fogas till föreläggandet i mål om betalningsföreläggande som avses i 2 § andra

stycket, i mål om särskild handräckning samt i andra mål där handlingarna innehåller någonting utöver vad som framgår av föreläggandet.

Om sökanden ska se till att delgivning sker, tillämpas 32 kap. 2 § rättegångsbalken.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den

Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Regeringen föreskriver i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338) att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 8 kap. 2 a §, av följande lydelse.

8 kap. 2 a §

Byggnadsnämnden ska ha en plan för sin tillsyn. Planen ska omfatta en period om tre år och vid behov revideras.

Övergångsbestämmelser

Denna förordning träder i kraft den

Författningskommentarer

Plan- och bygglagen (2010:900)

8 kap 14 § PBL

I paragrafen anges bland annat att byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och tekniska egenskaper i huvudsak bevaras.

Ändringen består i att en kompletterande hänvisning införs i första stycket. För att uppnå en bättre balans mellan kraven på att byggnadsverks utformning och tekniska egenskaper i huvudsak ska bevaras införs i första stycket en hänvisning även till kraven på utformning i 8 kap 1 § PBL. Ändringen är ett förtydligande och innebär ingen ändring i sak.

11 kap 8 § PBL

I paragrafen anges bland annat att en tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar från byggherren som behövs för tillsynen över bygg-, rivnings- och markåtgärder.

Paragrafen ändras på så sätt att andra punkten i första stycket får en ny lydelse.

Ändringen innebär dels att en tillsynsmyndighet enligt PBL, t.ex. byggnadsnämnden, har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen även av andra än byggherrar och dels att det klargörs att denna rätt gäller för all tillsyn, d.v.s. även byggnadsnämndens tillsyn i bruksskedet, t.ex. tillsyn över att underhållskravet följs.

11 kap 20 § PBL

I paragrafen anges att byggnadsnämnden får förelägga den som äger en fastighet eller ett byggnadsverk att vidta rättelse inom en viss tid (rättelseföreläggande) om det på en fastighet eller i fråga om ett byggnadsverk har vidtagits en åtgärd i strid mot denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att det införs ett nytt andra stycke. Ändringen är en följdändring som en konsekvens av det nya tredje stycket i 11 kap 21 § PBL. Ändringen innebär att byggnadsnämnden får förelägga ägaren att även forsla bort rivningsmaterialet om ett rättelseföreläggande avser helt eller delvis borttagande av byggnadsverk.

11 kap 21 § PBL

I paragrafen anges att byggnadsnämnden får förelägga ägaren att riva ett byggnadsverk om det är förfallet eller skadat i väsentlig omfattning (rivningsföreläggande).

Paragrafen ändras på så sätt att första stycket får en ny lydelse och att det införs fyra nya stycken.

Första stycket ändras på så sätt att förutsättningen att byggnaden inte sätts i stånd inom skälig tid tas bort och ersätts av en bestämmelse i andra stycket. Ändringen är av lagteknisk natur och möjliggör lydelsen i det nya fjärde stycket.

Andra stycket är nytt och anger att ett rivningsföreläggande ska föregås av ett föreläggande att sätta byggnadsverket i stånd. Detta gäller enligt rättspraxis redan idag men regleras nu direkt i PBL.

Tredje stycket är nytt och gör det möjligt för byggnadsnämnden att förena ett rivningsföreläggande med ett föreläggande att forsla bort rivningsmaterialet. I rättstillämpningen har det varit oklart om byggnadsnämnden samtidigt med rivningsföreläggande kunnat förelägga om bortforsling av rivningsmaterialet. Genom det nya stycket undanröjs alla tvivel om att byggnadsnämnden har rätt att besluta om ett sådant föreläggande redan i samband med rivningsföreläggandet.

Fjärde stycket är nytt och anger dels när ett rivningsföreläggande inte behöver föregås av ett föreläggande om att sätta byggnadsverket i stånd, dels hur och under vilka förutsättningar som ett rivningsföreläggande får delges på ett enklare sätt än vad som anges i delgivningslagen. Bestämmelsen gör det möjligt för byggnadsnämnden att utan närmare utredning alltid och snabbt delge rivningsföreläggande som avser byggnadsverk med brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket genom kungörelsedelgivning. Sådan kungörelsedelgivning får ske genom ett meddelande i PoIT. Tillsammans med den nya lydelsen av 13 kap 16 § innebär det att sådana beslut om rivningsförelägganden vinner laga kraft fyra veckor efter publicering av kungörelsen i PoIT.

Femte stycket är nytt och anger vad meddelandet i fjärde stycket ska innehålla samt att meddelandet ska skickas till ägaren senast den dag då kungörelsen sker.

11 kap 24 § PBL

I paragrafen anges att byggnadsnämnden får förelägga ägaren av ett byggnadsverk för industriändamål som inte längre används att anordna stängsel kring byggnadsverket om det behövs till skydd mot olycksfall.

Paragrafen ändras på så sätt att första stycket får en ny lydelse och att det införs ett nytt andra stycke.

Ändringen av första stycket innebär att byggnadsnämnden får förelägga ägaren att anordna stängsel även kring andra byggnadsverk än byggnadsverk för industriändamål. En förutsättning för ett sådant föreläggande är att byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket. Det innebär att byggnadsnämnden kan förelägga om anordnande av stängsel kring alla byggnader och kring andra anläggningar, t.ex. pooler, som har sådana säkerhetsbrister.

Andra stycket är nytt och innebär att förelägganden om att anordna stängsel kring byggnadsverk får delges på ett enklare sätt än vad som gäller enligt delgivningslagen. Det innebär att byggnadsnämnden om de beslutar om omedelbart genomförande enligt 11 kap 38 § 1 st PBL har en möjlighet att snabbt verkställa att det anordnas stängsel kring byggnadsverk som har allvarliga säkerhetsbrister.

11 kap 27 § PBL

I paragrafen anges bland annat att byggnadsnämnden får besluta att åtgärder ska genomföras på den försumliges bekostnad och hur det ska ske.

Paragrafen ändras på så sätt att det införs ett nytt fjärde stycke.

Ändringen är en följd av ändringar av 11 kap 21 och 24 § PBL och innebär att i ärende om rivningsföreläggande och föreläggande om att anordna stängsel som delgivits genom kungörelse enligt 11 kap 21 § fjärde och femte stycket eller 11 kap 24 § andra stycket PBL får beslut enligt denna paragraf om att åtgärden ska på den försumliges bekostnad delges på samma sätt.

11 kap 29 § PBL

I paragrafen anges att Kronofogdemyndigheten ska lämna den hjälp som byggnadsnämnden behöver vid verkställighet av beslut enligt 11 kap 27 § tredje stycket PBL.

Paragrafen ändras på så sätt att det tydliggörs vilken hjälp som Kronofogdemyndigheten ska ge byggnadsnämnden och vilka befogenheter som Kronofogdemyndigheten har när den ger sådan hjälp.

13 kap 16 § PBL

I paragrafen anges hur överklagandetiden ska räknas för olika överklagbara PBL-beslut.

Paragrafen ändras på så sätt att det införs ett nytt fjärde stycke.

Ändringen innebär att paragrafen kompletteras med en bestämmelse som anger att tiden för överklagande av ett beslut om rivningsföreläggande som kungjorts enligt 11 kap. 21 § fjärde stycket, 11 kap 24 § andra stycket och 11 kap 27 § fjärde stycket PBL räknas från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i PoIT.

Övergångsbestämmelser

Ändringarna träder i kraft den dag som Riksdagen beslutar.

Lag (1990:746), om betalningsföreläggande och handräckning

29 §

I paragrafen anges hur förelägganden ska delges med svaranden.

Paragrafen ändras på så sätt att det införs ett nytt andra stycke.

Ändringen är en följd av ändringar av 11 kap 21 och 24 § PBL och innebär att i ärende om särskild handräckning som rör rivningsföreläggande eller föreläggande om att anordna stängsel, som delgivits genom kungörelse enligt 11 kap 21 § fjärde och femte stycket eller 11 kap 24 § andra stycket PBL, får föreläggande delges på samma sätt.

Övergångsbestämmelser

Ändringarna träder i kraft den dag som Riksdagen beslutar.

Bilaga 1 – Uppdraget

2014-09-04

S2014/2300/PBB

S2014/6519/PBB

Socialdepartementet

Boverket

Box 534

371 23 Karlskrona

Uppdrag att utreda och föreslå åtgärder avseende ovårdade tomter och förfallna byggnader

Regeringens beslut

Regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda de frågor som är förknippade med de problem som många kommuner har med att komma till rätta med ovårdade tomter och förfallna byggnader, i synnerhet i glesbygd. Boverket ska i detta sammanhang även belysa de problem att komma i kontakt med fastighetsägaren som kan finnas samt de ekonomiska konsekvenserna av att fastighetsägaren saknar medel och det saknas värde i fastigheten. Vidare ska Boverket analysera om det finns anledning att förtydliga eller förändra regelverket med avseende på hur vegetation får växa, framför allt på småhusfastigheter. Boverket ska i samband med uppdraget inhämta synpunkter från berörda myndigheter och andra relevanta aktörer.

Boverket ska redovisa uppdraget i form av en rapport med analys och förslag till åtgärder och vid behov de ändringar på lag-, förordnings- och föreskriftsnivå som behövs med anledning av uppdraget samt beskriva konsekvenserna av om förslagen genomförs, även utifrån den kommunala självstyrelsen och kostnader för kommuner. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 30 september 2015. Redovisningen ska hänvisa till diarienummer S2014/6519/PBB.

Ärendet

Det har, bl.a. genom en skrivelse från länsstyrelsen i Värmlands län den 7 mars 2014, kommit till regeringens kännedom att många kommuner har betydande problem att komma tillrätta med ovårdade tomter och förfallna byggnader. Karaktären på olägenheterna varierar bland annat beroende på om fastigheten är belägen i stadsbebyggelse eller glesbygd. Särskilt i sammanhållen bebyggelse kan störningarna för enskilda, främst i form av förfylad närmiljö men även rent sanitära olägenheter med

skadedjur etc., bli stora. Detta leder i sin tur till minskade fastighetsvärden och att kringliggande fastigheter blir svåra att sälja.

Vård- och underhållsplikten regleras i 8 kap. 14 och 15 §§ plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, varav följer att ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och tekniska egenskaper i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde ur historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt. Vidare ska en tomt hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och trafiken inte uppkommer. Kommunen har i sin roll som tillsynsmyndighet möjlighet att ingripa mot en fastighetsägare som inte följer dessa regler. Sanktionsmedlen för att få den ansvarige att vidta rättelse är främst föreläggande om åtgärd vid äventyr av vite.

Hur omfattande förfallet eller störningarna måste vara för att kommunen ska kunna ingripa med stöd av PBL kan vara svårt för en kommun att avgöra. Enskilda kan uppleva att störningarna som de tvingas tåla är alltför stora. Det finns därför skäl att utreda om gällande regler kan förtydligas och om kraven på fastighetsägare och andra ansvariga bör skärpas.

I de fall en kommun bedömer att det finns grund för ingripande är nästa problem ofta att få tag på fastighetsägaren och få denne att åtgärda bristerna. Ibland kan det på grund av överlåtelse eller annan orsak vara svårt att fastställa vem som är ägare till en fastighet eller är ansvarig för bristerna. Det kan också vara svårt att komma i kontakt med fastighetsägaren och delge denne.

Även i de fall när kommunen får tag på den ansvarige kan det visa sig att denne till följd av sjukdom eller otillräcklig ekonomi helt saknar möjlighet att vidta de åtgärder som krävs. Problemen är också nära förknippade med avfolkningen i vissa delar av landet där fastighetsvärdena är låga och det ofta saknas ekonomiska incitament för upp- rustning och underhåll. Detta innebär att det är svårt att nå fram med de medel som finns, främst vitesföreläggande, sanktionsavgifter och handräckning av Kronofogdemyndigheten samt att utföra åtgärder på den försumliges bekostnad. I det sistnämnda fallet riskerar kommunen att få bära alla kostnader om den ansvarige saknar utmättningsbara tillgångar och fastigheten har lågt eller försumbart värde.

En annan närliggande fråga är hur vegetation ska få växa på fastigheter. Som ovan nämnts ska en tomt skötas så att betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer (8 kap. 15 § PBL). Träd och buskar som placerats nära eller i direkt anslutning till angränsande fastighet kan, i synnerhet i tätbebyggda områden, medföra olägenheter för grannfastigheten t.ex. om stora delar av den fastigheten skuggas av

vegetationen. Detta kan ibland leda till osämja och konflikt grannar emellan.

Skälen för regeringens beslut

Mot bakgrund av vad som ovan anförts rörande förfallna fastigheter anser regeringen att det finns ett behov av att närmare belysa den problematik som är förknippad med kommunernas hantering av tillsyns-ärenden rörande förfallna eller ovårdade byggnader och tomter. Det är viktigt att de möjligheter till ingripanden som kommunerna har fungerar i praktiken, detta för att systemet med tillsyn och sanktioner ska uppfattas som rättvist, rättssäkert och effektivt. Det är också viktigt att det finns förutsättningar för harmoniserade bedömningar av hur stor grad av förfall och misskötsel som ska anses acceptabelt och vad som bör föranleda ett ingripande. Boverket bör därför ges i uppdrag att närmare belysa dessa frågor samt ge förslag på åtgärder för att förenkla kommunernas hantering samt, om så bedöms lämpligt, förslag på författningsändringar, i första hand på PBL-området.

Gällande rätt ger vissa möjligheter att ingripa mot vegetation som skymmer eller orsakar andra oönskade följder för omgivande fastigheter. Boverket bör analysera om gällande rätt innebär en lämplig avvägning mellan de olika intressen som gör sig gällande eller om det finns anledning att förtydliga eller förändra regelverket med avseende på hur vegetation får växa, framför allt på småhusfastigheter.

En utgångspunkt för uppdraget är det av riksdagen beslutade miljö-kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Målet innebär bl.a. att den bebyggda miljön ska ge skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur. Boverket ska i utförandet av uppdraget samråda med berörda myndigheter såsom Lantmäteriet, Jordbruksverket, Kronofogdemyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting och länsstyrelserna samt med andra relevanta aktörer.

På regeringens vägnar

Ulf Kristersson

Ludvig Lundgren

Kopia till

Jordbruksverket
Kronofogdemyndigheten
Lantmäteriet
Länsstyrelserna
Sveriges Kommuner och Landsting



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