

PM 2014-11-01

## OM RÄTTEN TILL PÅGÅENDE MARKANVÄNDNING

Fastighetsägarens rätt att bibehålla och utveckla befintliga byggnader var en nyhet i den plan- och bygglag (PBL) som trädde i kraft 1 januari 1987. Rätten har ofta refererats till som rätten till pågående markanvändning. För att förstå hur central den var för det nya system som PBL introducerade återger jag nedan vad departementschefen skriver i den allmänna motiveringen till lagförslaget. Som framgår av citatet nedan är rätten till pågående markanvändning nära kopplad till det nya systemet med genomförandetid för detaljplaner som begränsade det ekonomiska skyddet för byggrätter i detaljplan.

Om man väljer att restaurera Slussen bit för bit ska bygglov för sådana åtgärder meddelas med stöd av PBL 9 kap 30 § sista stycket oberoende av om det strider mot den nu gällande planen.

Om den befintliga konstruktionen först måste rivas kan inte bygglov för återuppbyggnad ges så länge den lagakraftvunna planen för "Nya Slussen" gäller, men så snart den upphävs kan bygglov för återuppbyggnad meddelas. Då finns ingen plan att följa och därmed inga hinder för återuppföranderätten. Det framgår klart av förarbetena till PBL att en plan kan upphävas utan att en ny sätts i dess ställe. Det uppstår vissa problem i annan lagstiftning – t.ex. ordningsstadgan – som bygger på presumptionen att det alltid finns gällande detaljplan i städer. PBL lägger emellertid inga hinder i vägen för ett upphävande.

Återuppförandet sker då med stöd av PBL 9 kap. 31a §. Vid bygglovet ska kraven i 2 kap. samt 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ PBL vara uppfyllda. De kan avvika från de krav som gällde när den nuvarande konstruktionen uppfördes, men återuppföranderätten rymmer också möjligheten till vissa ändringar.

Man kan diskutera om PBL:s detaljplanekrav skulle innebära att det först måste tas fram en ny detaljplan, men eftersom åtgärden inte innebär någon ändring av markanvändning så slår enligt min mening inte detaljplanekravet till.

Det är dock lämpligt att den restaurerade Slussenkonstruktionen kodifieras i en detaljplan på sikt.

## BAKGRUND TILL RÄTTEN OM PÅGÅENDE MARKANVÄNDNING

Ur Prop. 1985/86:1 Ny plan- och bygglag s. 73-76:

*Mitt förslag: Nybyggnadsförbuden avvecklas. En principiell rätt införs att återuppföra byggnader som har rivits eller brunnit ned. Detaljplaner skall ha en genomförandetid som begränsar byggrätten i tiden. Efter genomförandetidens utgång skall kommunen ha rätt att lösa in fastigheter som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med planen. Om en byggnad strider mot detaljplan får fastighetsägaren ändå göra både yttre och invändiga ändringar av byggnaden.*

### 3.3.1 Avveckling av nybyggnadsförbuden

*Kommunerna har enligt dagens ordning rätt att ensam bestämma när och var detaljplan skall upprättas. Den principen bör givetvis ligga bakom även en ny lag. När en detaljplan väl har upprättats, kan dock kommunen f.n. inte vägra nybyggnadsåtgärder som stämmer överens med planen och med byggnadslagstiftningens övriga materiella krav.*

*De formellt sett obegränsade giltighetstiderna för detaljplaner har skapat avsevärda problem. För många fastigheter finns det nämligen byggrätter som i vissa fall kan vara mycket olämpliga med hänsyn till den önskvärda samhällsutvecklingen. Det kan röra sig om sådana outnyttjade byggrätter i centrala stadsområden som ter sig alltför omfattande enligt nutida synsätt eller omfattande byggrätter, utlagda för villor och fritidshus i gamla planer från 1940- och 50-talen.*

*Samhällets medel att få kontroll över utvecklingen i sådana fall har varit att belägga planområdena med nybyggnadsförbud i avvaktan på planändring. Resurser att upprätta och genomföra nya planer har dock ofta saknats, varför förbuden har förlängts och ibland blivit gällande i flera decennier, trots att det ursprungligen var avsett att förbuden skulle få gälla högst några år. Kommunerna är ofta inte heller beredda att ta ställning till en planläggning, därför att det råder osäkerhet om det framtida markutnyttjandet. Tidpunkten för en omdaning av det aktuella området kan vara olämplig med hänsyn till kommunens utveckling. Dessa förhållanden gäller också områden som saknar detaljplan men som kan ha en betydande bebyggelse. För att samhället skall behålla en önskvärd handlingsfrihet hindras i dag fastighetsägaren genom nybyggnadsförbud att vidta nybyggnadsåtgärder på sin fastighet. Begreppet nybyggnad är ganska vittgående och omfattar en hel del åtgärder även med befintliga byggnader. Den enskildes uppoffringar för att hålla samhället med handlingsfrihet blir mot denna bakgrund många gånger orimliga, i varje fall när det gäller den stora mängd småhus som berörs av nybyggnadsförbuden.*

*Den "döda hand" som ligger över förbudsområdena kan leda till ett dåligt resursutnyttjande och i vissa fall rentav till risk för förslumning. Det är i många fall sannolikt ett bättre resursutnyttjande att låta småhusägarna utveckla och förbättra sitt boende genom värdehöjande byggnadsåtgärder, även om det i viss mån kan försvåra en framtida omdaning av områdena. En sådan tanke finns med redan i direktiven till bygglagutredningen. En förutsättning för att de nybyggnadsförbud som gäller i avvaktan på planändring skall kunna avvecklas är emellertid att ur samhällets synpunkt inaktuella och olämpliga byggrätter samtidigt kan avvecklas. Förutsättningarna för planers genomförande förändras över tiden på sådant sätt att det måste vara möjligt för samhället att göra sådana ändringar i inaktuella planer att outnyttjade och inte längre lämpliga byggrätter utsläcks även mot fastighetsägarnas vilja. Byggrätternas giltighet måste därför kunna*

begränsas i tiden. Administrativa nybyggnadsförbud behöver då inte längre tillgripas för att stoppa genomförandet av inaktuella planer.

I linje med direktiven från 1968 har PBL-utredningen lagt fram förslag i de avseenden som jag nu har berört. Utredningen har sålunda föreslagit en rätt för fastighetsägarna att utan hinder av samhällets planer få lov till sådana åtgärder som kan anses utgöra en fortsättning av den pågående markanvändningen. Vidare har utredningen föreslagit att detaljplaner skall åsättas en genomförandetid på 5- 15 år och att den tiden skall ha avgörande betydelse för byggrättens värde.

Remissutfallet i dessa delar är i stort sett positivt, och jag anser att förslagen är väl värda att ta fasta på. När det först gäller utredningens förslag att fastighetsägarna bör få rätt att utföra åtgärder inom ramen för pågående markanvändning, är remisskritiken ganska stark beträffande den föreslagna rättighetens vida omfattning. Jag anser det därför befogat att omarbeta systemet på den här punkten och vill föra fram ett förslag som i korthet innebär följande.

### 3.3.2 Rätt till återuppförande, genomförandetid för detaljplaner och rätt till kompletteringsåtgärder

Utredningen har föreslagit en principiell rätt för fastighetsägare att få lov till återuppförande av rivna eller brandskadade byggnader. Jag anser denna tanke vara helt riktig och förordar en princip som ligger i linje med utredningens förslag. Av skäl som jag senare skall redovisa anser jag dock inte att förslaget bör utformas som en rätt att få bygglov utan i stället som en rätt att få ersättning, om bygglov vägras.

Inom områden med detaljplan skall i princip endast åtgärder som stämmer överens med planen få vidtas. Mindre avvikelser kan dock medges. Ett undantag från principen om planenlighet utgör yttre och inre ändringar av byggnader. Även om en byggnad används på ett sätt som strider mot ändamålsbestämningen i en detaljplan, får fastighetsägaren rätt att göra både yttre och inre ändringar.

Som jag nyss anförde bör det införas en möjlighet att begränsa giltigheten i tiden av detaljplaner. Som utredningen har föreslagit bör detta åstadkommas genom att kommunen bestämmer en tid, inom vilken lov till de i planen medgivna åtgärderna skall sökas (genomförandetid). Fastighetsägarens rättsliga ställning skall vara stark under genomförandetiden. Endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte har kunnat förutses vid planläggningen, skall planen då kunna upphävas eller ändras till fastighetsägarens nackdel. I sådana fall skall kommunen vara skyldig att betala ersättning för värdet av förlorad byggrätt. Efter det att genomförandetiden har löpt ut, skall kommunen kunna upphäva eller ändra planen utan att rättigheter som har uppkommit genom planen beaktas. I sådana fall skall kommunen inte ha någon skyldighet att betala ersättning till fastighetsägarna. Vidare skall kommunen efter genomförandetidens utgång ha rätt att lösa in fastigheter som inte har bebyggt i huvudsaklig överensstämmelse med planen.

Genom de nu redovisade reformerna blir gränsdragningen mellan samhällets och fastighetsägarnas befogenheter klarare än i dag. Samhällets möjligheter att se till att planerna verkligen blir genomförda förstärks, samtidigt som fastighetsägarna får större trygghet i förfogandet över sina fastigheter.

Även bostadsutskottet ägnade denna nya rätt uppmärksamhet i sitt betänkande till riksdagen. Utskottet skriver bl.a. "Planen upphävs, byggrätt utnyttjad...Markägaren har sålunda i den här aktuella situationen rätt att inte bara att vidmakthålla sina byggnader utan också att utveckla

*och förbättra dem...Planen ändras, byggrätt utnyttjad...Om den befintliga bebyggelsen kommer i strid med den nya planen, gäller...att bygglov oavsett detta skall beviljas för inre ändringar och installationer samt för yttre ändringar... Möjligheten att använda och utveckla befintlig bebyggelse efter en planändring är sålunda relativt stor.” (Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 Ny plan- och bygglag m.m. s. 47-49)*

Ett tungt skäl för rätten att vidmakthålla befintliga byggnader var också en förändrad syn på bevarande av bebyggelse. Departementschefen utvecklar detta enligt följande:

#### *2.4.2 Invändiga och yttre förbättringar får göras även om byggnaden strider mot planen.*

*Den huvudregel som jag nyss berörde (bygglov ska följa plan, min kommentar) och som gäller även i dag är motiverad av intresset att kunna hindra värdehöjande investeringar som strider mot planen och som kan försvåra ett framtida plangomförande. Denna regel är i och för sig rationell och den har bidragit till ett genomförande av planer som har syftat till stadsförnyelse genom rivning och nybyggnad. Utvecklingen har emellertid gått i en annan riktning och i dag sker en allt större del av stadsförnyelsen genom att befintliga byggnader rustas upp. I denna situation kan huvudregeln snarast sägas ha blivit ett hinder för stadsförnyelsearbetet. Det synes därför befogat att nu tillåta vissa värdehöjande investeringar i befintliga byggnader oberoende av planförhållandena.*

*En bestämmelse som förbjuder alla åtgärder på byggnader som strider mot planen kan enligt min mening även medföra att fastighetsägare i vissa fall drabbas oskäligt hårt. Om en detaljplan anger att en viss byggnad skall användas för ett nytt ändamål, medför den nyss angivna huvudregeln att alla bygglovspliktiga åtgärder på byggnaden kan sägas stå i strid mot planen. De skulle därmed också vara förbjudna. Jag kan emellertid inte finna annat än att den enskildes intresse att hålla byggnaden i stånd och att göra vissa invändiga ändringar även i dessa fall bör kunna tillgodoses.*

*Principen bör alltså vara att fastighetsägaren bör få fortsätta att använda byggnaden för det ändamål som den lagligen har använts till förut. Det finns inte anledning att hindra en fastighetsägare från detta genom att undandra honom möjligheten till förbättringar som inte förändrar plansituationen.*

*Med invändiga ändringar avser jag ändringar av bärande delar, ändringar som avsevärt påverkar planlösningen, installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder eller röckanaler, installation eller väsentlig ändring av va-anordningar samt inre underhållsåtgärder, i den mån dessa kräver lov. Det är alltså fråga om sådana ändringar som behövs för att byggnaden skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt, tidigare godkänt sätt. Ett exempel kan vara ändring av rumsindelningen inom ett kontor, som ligger i ett hus för vilket planen anger bostadsändamål. Har lokalen tagits i anspråk för kontor efter vederbörligt lov, bör planen inte innebära förbud mot sådana åtgärder som jag nyss nämnde.*

*Även yttre åtgärder med byggnader bör få utföras, trots att byggnaden används i strid mot planen. Jag syftar då på omfärgning, utbyte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial och liknande åtgärder.*

*Genom att göra det möjligt för fastighetsägaren att trots den nya planen utföra sådana yttre och inre förbättringar kan man enligt min mening med en smidigare reglering behålla en väsentlig del av grundtanken i utredningsförslaget. Jag föreslår alltså en särskild bestämmelse, som innebär att bygglov skall meddelas till utvändiga och invändiga ändringar, även om byggnaden inte stämmer överens med*

*planen. Jag vill stryka under att jag till invändiga ändringar i den här bemärkelsen inte hänför ändringar som syftar till att byggnaden skall få ett ändrat användningssätt. (Prop. 1985/86:1 s 282-283)*

Den lagtekniska lösningen på dessa syften med lagstiftningen blev dels en bestämmelse som i den nu gällande Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) återfinns som 9 kap 30 § i vilken föreskrivs:

**Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om**

- 1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser**
  - a) överensstämmer med detaljplanen, eller**
  - b avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),**
- 3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och**
- 4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§.**

**Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1. SFS 2011:335.**

Det är det sista stycket som kodifierar rätten till ändringar i befintlig byggnad även om byggnaden inte är planenlig. Kravet i första stycket punkt 1 att den aktuella byggnaden och fastigheten måste stämma överens med detaljplanen gäller inte vid bygglov för vissa ändringar i denna byggnad. Hänvisningen till 2 § första stycket avser dels att det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri (punkt 3 b) och dels att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt (punkt 3 c).

I lagkommentaren hänvisas till det uttalande av departementschefen som jag ovan citerat. Kort uttryckt är syftet med undantagsbestämmelsen att medge lättnader för fortsatt användning av befintlig bebyggelse och att låta dessa inre och yttre ändringar ingå i den grupp av åtgärder som den enskilde enligt PBL har en principiell rätt att utföra utan planmässig prövning.

Rätten att återuppföra en riven eller skadad byggnad återfinns i nu gällande PBL i 14 kap 5 §. Där föreskrivs:

**Om bygglov vägras för en åtgärd som avser att en byggnad som är förstörd genom en olyckshändelse eller riven ska ersättas med en i huvudsak likadan byggnad, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som det vägrade bygglovet medför.**

**Om den byggnad som ska ersättas inte är förstörd genom en olyckshändelse, gäller rätten till ersättning endast om den skada som det vägrade bygglovet medför är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.**

**Rätten till ersättning gäller endast om ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes.**

Rätten till återuppförande är en principiell rätt. Ett återuppförande måste ske i överensstämmelse med den plan som för tillfället gäller. Om detta planenlighetskrav medför att fastighetsägaren inte alls får uppföra någon byggnad eller att han endast får uppföra en byggnad som är mindre än den rivna, ska i stället ersättning utgå. Den s.k. återuppföranderätten innebär ju i princip att en i huvudsak likadan byggnad som den rivna ska få uppföras och att - om detta vägras - ersättning ska utgå om skadan är tillräckligt stor. Återuppföranderätten är alltså inte knuten till den gällande planen. (Didon m.fl. lagkommentar)

Om det inte finns någon gällande plan så stöds återuppföranderätten av 9 kap. 31a § PBL som lyder:

**Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden**

**1. innebär endast att en byggnad ändras på ett sådant sätt som avses i 2 § första stycket 3 c eller att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad,**

**2. inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 3 eller 5 c, och**

**3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. samt 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser. Lag (2011:335).**

## Överfört till Slussen

Om man väljer att restaurera Slussen bit för bit ska bygglov för sådana åtgärder meddelas med stöd av PBL 9 kap 30 § sista stycket oberoende av gällande plan. Har planen upphävts ska bygglov ges med stöd av PBL 9 kap. 31a §.

Om den befintliga konstruktionen först måste rivas kan inte bygglov för återuppbyggnad ges så länge den lagkraftvunna planen för "Nya Slussen" gäller, men så snart den upphävts kan bygglov för återuppbyggnad meddelas. Då med stöd av 9 kap. 31a § PBL.

Detaljplanen för "Nya Slussen" har en genomförandetid på tio år. Under genomförandetiden kan endast i undantagsfall en plan upphävas om någon fastighetsägare inom planområdet är däremot, men inom detaljplanen för "Nya Slussen" äger staden alla fastigheter, varför staden har full handlingsfrihet.

Det framgår klart av förarbetena till PBL att en plan kan upphävas utan att en ny sätts i dess ställe. Det uppstår vissa problem i annan lagstiftning – t.ex. ordningsstadgan – som bygger på presumtionen att det alltid finns gällande detaljplan i städer. PBL lägger emellertid inga hinder i vägen för ett upphävande.

Man kan diskutera om PBL:s detaljplanekrav skulle innebära att det först måste tas fram en ny detaljplan, men eftersom åtgärden inte innebär någon ändring av markanvändning så slår enligt min mening inte detaljplanekravet till.

Det är dock lämpligt att den restaurerade Slussen kodifieras i en detaljplan på sikt.

