



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska institutionen
Vårterminen 2015

Examensarbete i civilrätt, särskilt fastighetsrätt
30 högskolepoäng

Grannens medgivande till åtgärder enligt PBL

Författare: Annelie Burman

Handledare: Universitetslektor Richard Hager

1 Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Metod och material	9
1.4 Avgränsningar	10
1.5 Disposition	11
1.6 Termer och definitioner	12
2 Medgivande vid bygglov och bygglovsfri åtgärd	14
2.1 Syfte och förutsättningar för bygglov och bygglovsfri åtgärd	14
2.1.1 Bygglov	14
2.1.2 Bygglovsfritt komplementbostadshus	14
2.1.3 Bygglovsfri komplementbyggnad	15
2.1.4 Frivilligt bygglov	16
2.2 Medgivande vid bygglovspliktig åtgärd	16
2.2.1 Introduktion	16
2.2.2 Medgivande	17
2.2.2.1 Underrättelse och möjlighet att lämna medgivande	17
2.2.2.2 Ansvar för inhämtande av medgivande	18
2.2.3 Presentation typfall A, medgivande bygglovspliktig åtgärd	19
2.2.3.1 Typfall A.1, medgivande inhämtat av byggnadsnämnden	19
2.2.3.2 Typfall A.2, medgivande inhämtat av byggherren	19
2.3 Medgivande vid bygglovsfri åtgärd, komplementbostadshus	19
2.3.1 Introduktion	19
2.3.2 Medgivande	20
2.3.3 Presentation typfall B, medgivande komplementbostadshus	20
2.4 Medgivande vid bygglovsfri åtgärd, komplementbyggnad	20
2.4.1 Introduktion	20
2.4.2 Medgivande	21
2.4.3 Presentation typfall C, medgivande komplementbyggnad	21
2.5 Medgivande vid frivilligt bygglov	22
2.5.1 Introduktion	22
2.5.2 Medgivande	22
2.5.3 Presentation typfall D, medgivande frivilligt bygglov	23
3 Medgivande som bindande avtal eller annan rättshandling	24
3.1 Allmänt om avtal och andra rättshandlingar	24

3.1.1	Grunden för avtal och andra rättshandlingar	24
3.1.2	Ingående av avtal och andra rättshandlingar	25
3.1.2.1	Ömsesidigt avtal	25
3.1.2.2	Ensidig rättshandling	25
3.1.3	Bindande utfästelse	26
3.1.3.1	Grundläggande förutsättningar för bindande utfästelse	26
3.1.3.2	Ömsesidigt avtal	26
3.1.3.3	Ensidig rättshandling	27
3.2	Typfall A, medgivande bygglovspliktig åtgärd	27
3.2.1	Introduktion	27
3.2.2	Ingående av avtal eller annan rättshandling?	28
3.2.2.1	Typfall A.1, medgivande inhämtat av byggnadsnämnden	28
3.2.2.2	Typfall A.2, medgivande inhämtat av byggherren	29
3.2.3	Bindande utfästelse	30
3.2.3.1	Vilja och viljeförklaring	30
3.2.3.2	Tillit och tidpunkt	30
3.3	Typfall B, medgivande komplementbostadshus	31
3.3.1	Introduktion	31
3.3.2	Ingående av avtal eller annan rättshandling?	31
3.3.3	Bindande utfästelse	33
3.3.3.1	Vilja och viljeförklaring	33
3.3.3.2	Tillit och tidpunkt	34
3.4	Typfall C, medgivande komplementbyggnad	35
3.4.1	Introduktion	35
3.4.2	Ingående av avtal eller annan rättshandling?	35
3.4.3	Bindande utfästelse	36
3.4.3.1	Vilja och viljeförklaring	36
3.4.3.2	Tillit och tidpunkt	37
3.5	Typfall D, medgivande frivilligt bygglov	37
3.5.1	Introduktion	37
3.5.2	Ingående av avtal eller annan rättshandling?	38
3.5.3	Bindande utfästelse	39
3.5.3.1	Vilja och viljeförklaring	39

3.5.3.2 Tillit och tidpunkt	39
4 Medgivande som processuell handling	40
4.1 Allmänt om processuella handlingar och processen	40
4.1.1 Introduktion	40
4.1.2 Processuella handlingar, särskilt medgivanden	40
4.1.3 Processen	41
4.1.3.1 Myndighetsprövning	41
4.1.3.2 Domstolsprocess	43
4.2 Typfall A, medgivande bygglovspliktig åtgärd	45
4.2.1 Introduktion	45
4.2.2 Handläggning av ärendet i byggnadsnämnden	45
4.2.2.1 Typfall A.1, medgivande inhämtat av byggnadsnämnden	45
4.2.2.2 Typfall A.2, medgivande inhämtat av byggherren	46
4.2.3 Handläggning av ärendet i länsstyrelsen	48
4.2.4 Handläggning av ärendet i domstol	49
4.3 Typfall B, medgivande komplementbostadshus	50
4.3.1 Introduktion	50
4.3.2 Handläggning av ärendet hos myndighet	50
4.3.3 Handläggning av ärendet hos domstol	52
4.4 Typfall C, medgivande komplementbyggnad	53
4.4.1 Introduktion	53
4.4.2 Handläggning av ärendet hos myndighet	54
4.4.3 Handläggning av målet hos domstol	54
4.5 Typfall D, medgivande frivilligt bygglov	55
4.5.1 Introduktion	55
4.5.2 Handläggning av ärendet hos myndighet	55
4.5.3 Handläggning av ärende eller mål hos domstol	57
5 Återkallelse av medgivande	58
5.1 Allmänt om återkallelse av medgivande	58
5.1.1 Introduktion	58
5.1.2 Grunden för återkallelse	58
5.1.3 Formkrav för återkallelse	59
5.2 Typfall A, medgivande bygglovspliktig åtgärd	59
5.2.1 Introduktion	59

5.2.2 Medgivandets karaktär och möjligheten till återkallelse	60
5.2.2.1 Återkallelse vid handläggning hos myndighet	60
5.2.2.2 Återkallelse vid handläggning hos domstol	60
5.2.3 Formkrav för återkallelse	61
5.3 Typfall B, medgivande komplementbostadshus	63
5.3.1 Introduktion	63
5.3.2 Medgivandets karaktär och möjligheten till återkallelse	63
5.3.3 Formkrav för återkallelse	64
5.4 Typfall C, medgivande komplementbyggnad	65
5.4.1 Introduktion	65
5.4.2 Medgivandets karaktär och möjligheten till återkallelse	65
5.4.3 Formkrav för återkallelse	65
5.5 Typfall D, medgivande frivilligt bygglov	66
5.5.1 Introduktion	66
5.5.2 Medgivandets karaktär och möjligheten till återkallelse	66
5.5.3 Formkrav för återkallelse	67
6 Avslutning	68
6.1 Sammanfattning och slutsatser	68
6.2 Avslutande reflektioner	70
Litteratur och källor	73
Offentligt tryck	73
Litteratur	73
Rättsfall	75
Övrigt	76

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Anledningen till att jag valde att läsa och skriva om grannes medgivande vid bygglov var framför allt domen NJA 2014 s. 445. Kortfattat innebär Högsta domstolens beslut att en granne som har medgivit en åtgärd som kräver bygglov senare kan överklaga byggnadsnämndens bygglovsbeslut för samma åtgärd och därigenom ta tillbaka sitt lämnade medgivande. Innan jag läste domen hade jag aldrig reflekterat över vad granne egentligen vidtar för handling när han eller hon lämnar ett medgivande. Detta trots att jag för egen del inhämtat grannens medgivande såväl inför bygglovsansökan som till placering av friggebod nära grannens gräns och har planer på att uppföra ett Attefallshus. Högsta domstolens avgörande gav därför upphov till många frågor hos mig. Framförallt var det frågorna om medgivandet är ett avtal eller enbart en åsiktsyttring i eller inför en bygglovsprocess och om grannen kan bli bunden av medgivandet eller återkalla det som väcktes när jag läste domen.

I Sverige tas uppskattningsvis 100 000–120 000 beslut om lov och förhandsbesked per år.¹ Hur många bygglovsfria åtgärder som fastighetsägare vidtar finns det inga siffror på men det är antagligen minst lika många som de bygglovspliktiga åtgärderna. Många förutsätter nog, utan att fundera närmare på saken, att ett medgivande är en bindande överenskommelse mellan grannarna. Byggherren vill bygga, grannen väljer att medge och allt är klart för att börja bygga. Uppenbarligen är det inte så enkelt. Förutsättningarna för inhämtande av grannes medgivande kan vara olika beroende på vad byggherren vill bygga. När det gäller bygglovspliktiga åtgärder är det vanligtvis byggnadsnämnden som inhämtar medgivandet, men det kan också vara byggherren. När det gäller ett medgivande till placering av en bygglovsfri åtgärd handlägger i vissa fall byggnadsnämnden anmälan och startbesked och ibland behövs inte byggnadsnämndens medverkan alls innan åtgärden vidtas, beroende på vad som ska uppföras. Ibland lämnar grannen medgivande till en bygglovsfri åtgärd som sedan blir föremål för en bygglovsprövning för att byggherren frivilligt väljer att söka bygglov för åtgärden.

¹ SOU 2014:14 s. 13.

De flesta vet att det är viktigt att läsa det finstilla innan ett avtal ingås, men ännu mer grundläggande är att veta vilken typ av rättshandling det är som vidtas och hur den ingås. Utan att veta vilken karaktär handlingen har går det inte att veta vilka rättsföljder den får, och utan att veta rättsföljderna är det svårt att bedöma om rättshandlingen överhuvudtaget ska vidtas. Det är således avgörande att veta om ett avtal ingås eller om det är någon annan typ av rättshandling som företas för att kunna bedöma konsekvenserna av det lämnade medgivandet. En bygglovspliktig åtgärd kan som mest prövas i fem instanser. En åtgärd att uppföra ett komplementbostadshus närmare gränsen än 4,5 meter behöver bara anmälas till byggnadsnämnden och därefter beviljas startbesked för. En dito placering av en komplementbyggnad behöver inte prövas alls. Har processen, eller avsaknaden av process, någon betydelse för bedömningen av medgivandets karaktär?

De investeringar byggherren gör kan vara stora. För att kunna bevaka sina intressen är det nödvändigt för byggherren att kunna försäkra sig om att byggnaden inte behöver rivras eller flyttas enbart på grund av att granne tar tillbaka sitt medgivande. Grannen kan vilja ta tillbaka sitt medgivande om han eller hon missbedömt den byggnad eller placering medgivandet lämnats för eller om osämja uppstått eller annat inträffat efter det att medgivandet lämnats. Både byggherren och grannen kan därför ha intresse av att veta om grannen kan ta tillbaka sitt medgivande och om det är möjligt i så fall när och under vilka förutsättningar detta kan ske.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är huvudsakligen att utreda vad ett medgivande har för rättslig karaktär, om det är ett ömsesidigt avtal, en ensidig utfästelse eller en processuell handling. Syftet är även att analysera vad medgivandet har för ändamål, vem som har ansvar för att medgivandet inhämtas och om medgivandets karaktär har någon betydelse för grannens möjligheter att återkalla medgivandet samt om, och i så fall när, ett medgivande kan återkallas.

Medgivande enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, kan lämnas för olika åtgärder. För att besvara mina ovan nämnda syften ska jag utreda grannens, och för bygglovspliktiga åtgärder även sakägarens, medgivande i fyra olika huvudsituationer. Den första situationen avser att grannen lämnar medgivande till uppförande av en

bygglovspliktig åtgärd. Första typfallet, A, delas upp i två ”undertypfall” beroende på om det är byggnadsnämnden eller byggherren som inhämtar medgivandet. Det andra typfallet, typfall B, gäller ett medgivande som lämnas till uppförande av en bygglovsfri åtgärd, ett komplementbostadshus, närmare gränsen än 4,5 meter. I typfall C önskar byggherren uppföra en komplementbyggnad närmare gränsen än 4,5 meter och grannen lämnar ett medgivande till placeringen av denna. Typfall D avser slutligen förhållandet då en granne lämnar ett medgivande till placering av en bygglovsfri åtgärd, enligt typfall B eller C ovan, och byggherren därefter frivilligt väljer att ansöka om bygglov för åtgärden.

De frågeställningar som kommer att behandlas närmare är följande:

- * Vad är ändamålet med medgivandet, vem lämnar medgivandet och vem ansvarar för att medgivandet inhämtas?
- * Kan ett medgivande innefatta ett ingående av ett ömsesidigt avtal eller en ensidig rättshandling? Kan någon, och i så fall vem eller vilka, bindas vid rättshandlingen och vid vilken tidpunkt?
- * Kan ett medgivande klassificeras som en processuell handling? Hur ser processen ut i de olika instanser som kan vara aktuella för typfallen och vad har medgivandet för betydelse för processen? Har processens och medgivandets karaktär betydelse för bedömningen av om medgivandet är en processuell handling?
- * Kan medgivandet tas tillbaka om det ses som ett avtal eller annan bindande rättshandling? När och hur kan i sådant fall återkallelse ske? Kan medgivandet återkallas om det är en processuell handling? Om så är fallet, vid vilken tidpunkt och under vilka förutsättningar kan medgivandet återkallas? Har medgivandets karaktär relevans för bedömningen av möjligheten till återkallelse?

1.3 Metod och material

Jag har huvudsakligen använt mig av en traditionell juridisk metod och studerat lagtext, förarbeten, litteratur och rättsfall samt därutöver JOs vägledande uttalanden. För att utreda vad som gäller för de nyligen införda komplementbostadshusen har jag framför allt läst förarbeten till lagreglerna men även låtit mig vägledas av förarbeten och lagkommentarer till andra bygglovsfria åtgärder. Några böcker som behandlar

komplementbostadshus har inte funnits att tillgå och inledningsvis inte heller någon annan lagkommentar än förarbetena. I uppsatsen görs jämförelser med liknande rättshandlingar som företas i andra sammanhang. Syftet med detta är bland annat att utreda vissa formkrav för medgivandet, sätta in medgivandet i ett rättsligt sammanhang och klargöra medgivandets karaktär.

En svårighet har varit att begränsa arbetet. Grannens medgivande berör många olika juridiska områden som fastighetsrätt, avtalsrätt och processrätt men även kommunalrätt, förvaltningsrätt, skadeståndsrätt, rättshistoria och EU-rätt med flera områden. Det finns ett flertal intressanta oklarheter i såväl lagstiftning som i hur medgivanden behandlas i praktiken som tyvärr inte får plats inom ramen för denna uppsats. Jag har valt att utreda grannens medgivande utifrån typfall för att visa att förutsättningarna för grannens medgivande kan variera i olika situationer. Anledningen till uppdelningen i typfall är vidare att öka förståelsen för att det är viktigt att hålla isär de olika typerna av medgivanden enligt PBL vid bedömning av medgivandets karaktär och följder. Utöver de teoretiska studierna har jag haft mejlkontakt med Rickard Westling, byggnadsinspektör på Gävle kommun, som hjälpt mig med frågor av praktisk karaktär.

1.4 Avgränsningar

Grannar kan redan i ett tidigare skede än det som behandlas i uppsatsen vara med och påverka hur närområdet ska utvecklas genom till exempel yttrande över kommunens planförslag. Sådana yttranden och likaså rivningslov, marklov, tidsbegränsade bygglov och förhandsbesked lämnas utanför denna uppsats. Jag kommer i arbetet inte att närmare gå in på vad som avses med byggnader eller kraven på byggnaders tekniska utformning och uppförande. I linje med detta kommer jag inte heller att behandla reglerna om tekniskt samråd eller slutbesked. För att begränsa antalet typfall kommer bland annat komplementbyggnader enligt undantaget i 9 kap. 6 § PBL att lämnas utanför, trots att kravet på grannens medgivande är utformat på samma sätt som i 9 kap. 4 § PBL. I studien förutsätts grannen eller berörd sakägare vara en fysisk person som äger en fastighet som delar gräns med den fastighet byggherren äger. De invändningar grannen och sakägaren anför mot bygglov eller placering av byggnad antas vidare motiveras av egna intressen och vara sådana där de kan ändra sin ståndpunkt. Ogiltighet

kommer att nämnas men inte behandlas mer ingående och grannen, sakägaren och byggherren antas alla ha rättshandlingsförmåga. Lagarna har ändrats vid flera tillfällen och en del av de äldre reglerna är fortfarande tillämpliga genom övergångsbestämmelser. Trots detta kommer inte de äldre reglerna att närmare behandlas i uppsatsen.

1.5 Disposition

I förevarande avsnitt redovisas den fortsatta dispositionen av uppsatsen. De olika typfall av medgivande jag kommer att använda som utgångspunkt i uppsatsen presenteras under kapitel 2. Avsnittet inleds med en allmän del för att ge en bakgrund till situationerna och förutsättningarna för bygglov, bygglovsfria åtgärder och frivilliga bygglov. Därefter följer en närmare presentation av de i uppsatsen aktuella situationerna och typfallen var för sig. Först behandlas medgivande vid bygglovspliktig åtgärd, sedan medgivande vid placering av ett bygglovsfritt komplementbostadshus och därefter en dito komplementbyggnad samt avslutningsvis ett medgivande vid frivilligt bygglov. I kapitel 3 följer en analys av om ett lämnat medgivande är ett ömsesidigt avtal eller någon ensidig rättshandling och om medgivandet är bindande och vem det i så fall binder. Även detta kapitel inleds med ett allmänt avsnitt i syfte att ge en grund för och öka förståelsen för den efterföljande analysen av typfallen. Därefter följer i kapitel 4 en inledande allmän genomgång vad som generellt utmärker en processuell handling, vad som karakteriserar de processer som kan vara aktuella och kortfattat om handläggningarna i de olika instanserna som kan vara aktuella för grannens medgivande. Efter denna genomgång görs en närmare analys av respektive medgivande utifrån frågan om medgivandet kan anses vara en processuell handling eller inte. Det är särskilt medgivandets processrättsliga effekter och karaktär samt karaktären på aktuell process som behandlas i avsnitten och som ligger till grund för bedömningen av om medgivandet är en processhandling. Kapitel 5 innehåller en analys av om grannen och sakägaren ensidigt kan få ta tillbaka sitt lämnade medgivande och när och hur denna återkallelse i sådant fall får ske. Analysen grundar sig på vad som framkommit i de tidigare kapitlen avseende medgivandets karaktär. Slutligen följer i kapitel 6 en sammanfattning och en redovisning av slutsatserna av uppsatsen samt mina avslutande reflektioner kring grannens medgivande till åtgärder enligt PBL.

1.6 Termer och definitioner

Anmälan och startbesked: Innan en bygglovspliktig åtgärd eller en bygglovsfri åtgärd avseende ett komplementbostadshus får påbörjas måste vanligtvis en anmälan göras till byggnadsnämnden och ett skriftligt startbesked för åtgärden ges av nämnden, 10 kap. 3 och 23 §§ PBL.²

Granne och sakägare: I 1 kap. 4 § PBL och 1 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, finns definitioner av uttryck som används i lagarna. Varken granne eller sakägare finns med bland de definitionerna. I Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 25 § PBL anges kända sakägare avse rågrannar, bostadsrätts-havare, hyresgäster, boende som berörs och organisationer. Sakägare är ägare till fast egendom eller innehavare av annan särskild rätt än hyresrätt till egendomen.³ Rågrannar, det vill säga sådana vars fastigheter gränsar till varandra, är alltid sakägare men begreppet sakägare är vidare än begreppet granne. Enligt Didón m. fl. har problematiken med att ”berörda grannar” inte definierats inte lett till några kända problem i praktiken.⁴ Klart är dock att kommun inte är ”granne” och undantag från bygglov kan inte göras gällande vid placering närmare gränsen än 4,5 meter från gata eller väg då medgivande inte kan lämnas.⁵

Byggherre: Enligt 1 kap. 4 § PBL är en byggherre ”den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten”.⁶ I uppsatsen förutsätts byggherren vara granne med den granne eller sakägare som avses i stycket ovan.

Gräns: Med ”gräns” avses gräns mot vilket annat område som helst oavsett om området innehas av privatperson eller det allmänna. Inte heller gräns definieras i PBL eller PBF. För arrendator ska ”gränsen” antagligen utgå ifrån den mark som arrenderas och inte fastighetsgränsen.⁷

² Se MÖD 2014-01-08, mål nr P 7235-13.

³ Prop. 1985/86:1 s. 610.

⁴ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 7 § PBL.

⁵ Prop. 1985/86:1 s. 256 och MÖD P 105-13, 2013-06-07 samt MÖD P 1972-13, 2013-09-20. Angående gräns mot park är rättsläget eventuellt något oklart, se prop. 2006/07:122 s. 45–49 och prop. 2013/14:127 s. 23. Boverket har fått i uppdrag att utreda vad som bör gälla avseende reglering mot allmän plats och tillåtelse av bebyggelse närmare gränsen än 4,5 meter. Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2015, Regeringsbeslut, Socialdepartementet, 2014-09-04, S2014/6518/PBB.

⁶ Se även 1 kap. 2 § PBF angående att termer och uttryck i PBF ska ha samma betydelse som de i PBL.

⁷ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 4 § PBL, MÖD 2013:18, 2013-06-07, målnummer P105-13, jfr prop. 1985/86:1 s. 697.

Bygglovsfri åtgärd: En åtgärd som får uppföras utan krav på att bygglov beviljats. Huvudregeln är som ovan nämnts att bygglov krävs för uppförande av byggnader men enligt 9 kap. 3–7 §§ PBL finns möjlighet till undantag från bygglovsplikten och under vilka förutsättningar undantagen är tillämpliga.

Bygglovspliktig åtgärd: En åtgärd för vilken bygglov krävs enligt lag. I 9 kap. 2 § PBL anges huvudregeln att det krävs bygglov för att bygga nytt, bygga till och vid vissa ombyggnader av befintliga byggnader.⁸ Bygglov krävs också för åtgärder som kunde vara befriade från lov men där sökanden önskar en placering närmare gränsen än 4,5 meter och grannen inte medger denna placering.

Komplementbostadshus: en bygglovsfri åtgärd som i dagligt tal kallas Attefallshus och som ska kunna fungera som en självständig bostad.⁹

Komplementbyggnad: den juridiska termen för en så kallad friggebod.¹⁰ På grund av storleken ska en komplementbyggnad vara ett komplement till en bostad och inte en självständig bostad.¹¹

Medgivande: I NJA 2014 s. 445 används olika begrepp som ”inte hade något att erinra”, ”godkännande”, ”har medgett”, ”medgivande” för utredning av frågorna om bundenhet och klagorätt som är aktuella i målet.¹² Jag kommer att använda termen medgivande i uppsatsen oavsett om jag avser att granne inte har någon invändning emot åtgärden eller är positivt inställd till densamma.¹³

Tillsyn: Tillsyn enligt plan och bygglagen innebär att byggnadsnämnden ska kontrollera att gällande regler följs, att kontroll görs och att förväntat resultat uppnås. Byggherren ansvarar för nödvändig kontroll av åtgärden och byggnadsnämnden utövar tillsyn över byggherrens kontroll.¹⁴ Definition på tillsyn enligt PBL finns i 1 kap. 6 §.

⁸ Definition på begreppen nybyggnad, tillbyggnad och ombyggnad finns i 1 kap. 4 § PBL.

⁹ Prop. 2013/14:127 s. 19–23.

¹⁰ Prop. 2013/14:127 s. 12. Angående stort A i Attefallshus och litet f i friggebod se t. ex boverket.se.

¹¹ Prop. 2013/14:127 s. 12 och 13.

¹² NJA 2014 s. 445 punkterna 6, 9, 11 och 12.

¹³ I 9 kap. 4 och 4 a §§ PBL anges att grannar som berörs ska ”medge” åtgärden och i 9 kap. 25 § PBL ska de som underrättas ges tillfälle att yttra sig. Skillnaden mellan ett medgivande och ett yttrande är att ett medgivande alltid är positivt medan ett yttrande inte behöver vara det.

¹⁴ Se SOU 2005:77 s. 591.

2 Medgivande vid bygglov och bygglovsfri åtgärd

2.1 Syfte och förutsättningar för bygglov och bygglovsfri åtgärd

2.1.1 Bygglov

Det finns två syften med att samhället ska pröva tänkta byggåtgärder. Det ena syftet är att bevaka att samhällets intressen tillvaratas. Denna bevakning ska ske genom kontroll av byggnadens placering och utformning med mera. Det andra syftet är att tillvarata grannars rätt.¹⁵ Bygglov krävs som huvudregel vid såväl uppförande av nya byggnader som om- och tillbyggnad av befintliga byggnader samt ändring av byggnadens utseende inom områden som omfattas av detaljplan, 9 kap. 2 § PBL. Även vid ändrad användning av en befintlig byggnad krävs bygglov. Det är byggnadsnämnden som beslutar om bygglov enligt 9 kap. 20 § PBL och i 9 kap. 30–32 §§ PBL anges vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bygglov ska beviljas. Förutsättningarna kopplas samman med omständigheterna i det specifika ärendet och är bland annat beroende av om åtgärden vidtas inom eller utom detaljplan, avser kvartersmark, strider mot områdesbestämmelser och om det är en liten eller större åtgärd som ska vidtas. Åtgärden får inte heller antas medföra betydande miljöpåverkan eller begränsa en rättighet eller verksamhet som pågår i området. Byggnadsnämnden ska vid prövning av bygglov både bedöma om åtgärden är lämplig i sitt sammanhang och om utformningen av åtgärden är lämplig.¹⁶ Kommunen kan, enligt 4 kap. 15 § och 42 § PBL, införa ytterligare krav på bygglov eller införa lättnader i bygglovsplikten genom områdesbestämmelser eller föreskrifter i plan.

2.1.2 Bygglovsfritt komplementbostadshus

Undantag från bygglovsplikten för komplementbostadshus inom detaljplan regleras i 9 kap. 4 a § PBL. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att komplementbostadshuset uppförs i omedelbar närhet till ett befintligt en- eller tvåbostadshus, är max 25 m²,

¹⁵ Prop. 1985/86:1 s. 81.

¹⁶ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, inledande kommentaren till 9 kap., avsnittet Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

har en högsta taknockshöjd om 4 meter, inte uppförs inom vissa områden¹⁷ och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Den närmare placeringen av komplementbostadshuset ska dessutom vara lämplig utifrån allmänna och enskilda intressen enligt vad som stadgas i 2 kap. 6 § PBL, och uppfylla de krav på teknisk utformning som anges i 8 kap. PBL. Komplementbostadshuset får användas som såväl permanentbostad som fritidshus. Möjligheten att uppföra komplementbostadshus utan krav på bygglov infördes för att förenkla regelverket och för att samhället bara ska kräva bygglov när det är nödvändigt för att trygga att bebyggda områden utvecklas på ett lämpligt och hållbart sätt. Den enskilde människans frihet betonades.¹⁸ Komplementbostadshuset får enligt huvudregeln inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Syftet är att säkerställa att bebyggelsen inte utvecklas på ett för samhället och grannen ogynnsamt sätt. Grannen kan fritt välja att medge en närmare placering av komplementbostaden eller att avstå från att lämna medgivande med följden att bygglov måste sökas för åtgärden.

2.1.3 Bygglovsfri komplementbyggnad

För att en komplementbyggnad enligt 9 kap. 4 § PBL ska få uppföras utan bygglov krävs att samtliga kriterier som anges i lagrummet är uppfyllda, det vill säga att byggnaden måste höra till ett en- eller tvåbostadshus, inte får ha större byggnadsarea än 15 m², inte ha högre taknock än 3 meter och placeras längre från gränsen än 4,5 meter. Uppförande av en komplementbyggnad får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelse enligt 10 kap. 2 § 2 st. PBL men byggnaden får inte uppföras utan bygglov i ett område med värdefull miljö för vilket kommunen i detaljplan bestämt att bygglov krävs för åtgärden, se 9 kap. 8 § 1 st. 2 a PBL. Komplementbyggnaden ska dessutom uppfylla kraven på teknisk utformning enligt 8 kap. 8 § PBL och ges en lämplig placering med hänsyn till bland annat natur- och kulturvärden på platsen, risken för uppkomsten av trafikolyckor och brand samt framkomlighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga med mera enligt 2 kap. 6 § PBL. När undantag från bygglovsplikten för komplementbyggnader infördes 1980 sattes en nedre gräns för när bygglov måste sökas för enklare åtgärder. Ursprungligen fick inte en komplement-

¹⁷ Komplementbostadshus får enligt 9 kap. 4 a § 5 p. inte i förhållande till en järnväg placeras närmare spårets mitt än 30 meter, enligt PBL 9 kap. 4 d § PBL inte uppföras i ett område av riksintresse för totalförsvaret, 3 kap. 9 § MB, särskilt värdefulla områden ur historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, 8 kap. 13 § PBL, eller område med utökad lovplikt som beslutats före den 2 juli 2014, 3 kap. 9 § MB.

¹⁸ Prop. 2013/14:127 s. 1 och 20–21.

byggnad placeras närmare gränsen än 4,5 meter utan bygglov, ens med grannens medgivande, men 1987 infördes möjlighet för grannen att lämna medgivande till en närmare placering. Om det finns flera ägare till grannfastigheten krävs samtliga delägares medgivande till placeringen.¹⁹

2.1.4 Frivilligt bygglov

Frivilligt bygglov kan enligt 9 kap. 14 § PBL sökas för att få prövat om en bygglovsfri åtgärd är förenlig med PBL. Prövningen ska göras på samma sätt som om åtgärden omfattades av krav på bygglov (se ovan 2.1.1). Byggherren vill kanske genom prövningen få en bedömning av om den bygglovsfria åtgärden strider mot någon bestämmelse i PBL, till exempel krav på teknisk utformning i 8 kap. PBL. Vid handläggning av frivilligt bygglov ska både materiella och processuella regler tillämpas som vid ”vanlig” bygglovsprövning. Det betyder bland annat att grannar och berörda sakägare ska underrättas och ges möjlighet att medge åtgärden eller på annat sätt yttra sig över åtgärden enligt 9 kap. 25 § PBL.²⁰

2.2 Medgivande vid bygglovspliktig åtgärd

2.2.1 Introduktion

När någon vill uppföra en byggnad för vilken bygglov krävs enligt 9 kap. 2 § PBL ska byggherren lämna in en ansökan till byggnadsnämnden. Innan byggnadsnämnden fattar ett beslut om bygglov ska berörda grannar och sakägare underrättas och ges möjlighet att yttra sig enligt 9 kap. 25 § PBL. Detta yttrande kan vara positivt och innebära att grannen medger åtgärden i sin helhet (medgivande) eller att grannen helt eller delvis motsätter sig åtgärden. Lämnat medgivande kan ha föregåtts av att byggherren delgett grannen vad byggherren önskar bygga och placeringen av byggnaden. Kommunikationen kan ha haft formen av en förhandling och byggherren kan ha justerat sina planer utifrån grannens synpunkter. Det är i princip enbart när byggherren själv inhämtar medgivande som han eller hon kan veta att grannen vid detta tillfälle inte har

¹⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 256.

²⁰ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 14 §. Se även MÖD P-2797-12, dom den 21 december 2012, sakägare behövde inte underrättas eftersom åtgärden var undantagen från underrättelseplikt enligt 8 kap. 22 § plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, (nuvarande 9 kap. 25 § PBL).

några invändningar emot åtgärden. Underrättelse ska ha skett och eventuellt medgivande ska ha lämnats innan bygglovsbeslut fattas. Byggnadsnämnden får inte meddela bygglov med villkor att bygglovet ska gälla om inte grannen har några invändningar mot åtgärden.²¹ Nedan kommer att undersökas när underrättelse ska ske, varför underrättelse ska ske och vem som ska underrättas samt vem som ansvarar för underrättelse och inhämtande av eventuella medgivanden vid en bygglovspliktig åtgärd. Därefter följer en presentation av två olika situationer för inhämtande av medgivande inför byggnadsnämndens prövning av bygglovsansökan.

2.2.2 Medgivande

2.2.2.1 Underrättelse och möjlighet att lämna medgivande

Underrättelse till berörd granne och sakägare ska enligt 9 kap. 25 § PBL ske när åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelse samt i de fall åtgärden ska utföras i ett område som saknar detaljplan. Detta gäller även vid placering av en byggnad närmare tomtgränsen än 4,5 meter, om grannen inte medger åtgärden. Det har inte ansetts tillräckligt att en skrivelse från en av företrädarna för en granne vidarebefordrats till byggnadsnämnden från länsstyrelsen, dit personen vänt sig, inför bygglovsbeslutet. Vidarebefordran kunde inte läka att grannen inte hade underrättats om lovansökan. Det krävs inte att de som ska underrättas också yttrar sig. Det viktiga är att de ges tillfälle att yttra sig inför byggnadsnämnden. Det finns sålunda inget krav på att sakägarna ska ha medgivit åtgärden för att ett positivt beslut om bygglov ska fattas av byggnadsnämnden. Yttranden och medgivanden syftar till att ge byggnadsnämnden ett tillräckligt underlag till sitt beslut. Byggnadsnämnden får inte i sin handläggning vilseleda sökanden att tro att samtliga grannars och sakägares medgivande krävs för att ett bygglov ska beviljas.²² Finns det flera ägare till grannfastigheterna ska samtliga ägare ges tillfälle att yttra sig.²³ Om någon som ska beredas tillfälle att yttra sig glömts bort kan det få till konsekvens att bygglovsbeslutet undanröjs om det överklagas.²⁴

²¹ JO 1989/90 s. 338 och JO 2002/03 s. 397.

²² Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 25 §, hänvisning till regeringens beslut den 19 oktober 1995, M 94/2146/9.

²³ Prop 1985/86:1 s. 256.

²⁴ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 25 §. Exempel på mål som ges i kommentaren är regeringens avgörande M 1999/336/Hs/P den 26 oktober 2000, angående att tiden för sakägares yttrande måste respekteras, och M 94/2146/9 den 19 oktober 1995, angående underlåtenhet att höra granne.

2.2.2.2 Ansvar för inhämtande av medgivande

Det är byggnadsnämnden som ansvarar för underrättelse och att granne och berörd sakägare ges möjlighet att yttra sig innan beslut. enligt 9 kap. 25 § PBL. Byggnadsnämnden kan inte ålägga eller delegera till sökanden att själv inhämta yttrande eller medgivande och svara för underrättelse i ärendet.²⁵ I 9 kap. 21 § PBL stadgas att en ansökan ska vara skriftlig och vilka handlingar och uppgifter som ska bifogas ansökan. De handlingar som efterfrågas är sådana byggnadsnämnden behöver för att kunna bedöma om byggnadens tekniska utformning och lokalisering är lämplig. Medgivanden eller yttranden nämns inte i lagrummet och kan inte krävas in av byggnadsnämnden för att byggherrens ansökan ska anses fullständig.²⁶

Enligt vad som framförts i proposition till den äldre plan- och bygglagen finns det inget som hindrar att byggherren inhämtar grannens medgivande till åtgärden och bifogar dessa till bygglovsansökan. Det påpekas vidare att det kan vara fördelaktigt att göra på det sättet då förfarandet kortar handläggningstiden hos byggnadsnämnden.²⁷ I kommentaren till nuvarande PBL pekas också på möjligheten för byggherren att inhämta medgivandet, men med tillägget att det är byggnadsnämnden som ansvarar för underrättelse med mera även i dessa ärenden.²⁸ Nämnden ska kontrollera att inhämtande av grannens yttrande har gått rätt till och att underrättelse skett till samtliga som ska underrättas. Ansvaret för att detta skett korrekt är byggnadsnämndens.²⁹ Det ligger också på byggnadsnämndens ansvar att grannarna fått fullständiga uppgifter till grund för sitt yttrande, till exempel avseende planbestämmelser, ritningar med mera, och att de handlingar som används har ett riktigt innehåll. Nämnden måste kontrollera att de sakägarförhållanden som sökanden åberopar stämmer och kan inte enbart förlita sig på sökandens uppgifter. Om det framkommer negativa synpunkter från grannen eller sakägaren ska byggnadsnämnden ge sakägaren tillfälle att yttra sig direkt till nämnden och ange när yttrandet senast ska ha inkommit.³⁰

²⁵ JO 1995/96 s. 409 och JO 1989/90 s. 338. Enligt 12 kap. 4 § RF krävs det stöd i lag för att delegera myndighetsutövning, 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen (1991:900), KomL, avser delegering av *beslutanderätt inom* nämnden. Lindberg skriver i FT 2003 s. 90 att det är ”mindre lämpliga handläggningsrutiner” att låta byggherren själv ansvara för kommunikering och inhämtande av yttranden. Ett skäl är enligt Lindberg att kommunikeringen är för komplicerad för den enskilde.

²⁶ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 21 §.

²⁷ Prop. 1985/86:1 s. 732.

²⁸ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 25 §.

²⁹ Se ordalydelse i 9 kap. 25 § 1. st. PBL, byggnadsnämnden ”ska” underrätta de som avses i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3.

³⁰ Wahlberg, Byggnadsnämnden lovhantering, m.m. s. 70 och JO 1989/90 s. 338.

2.2.3 Presentation typfall A, medgivande bygglovspliktig åtgärd

2.2.3.1 Typfall A.1, medgivande inhämtat av byggnadsnämnden

Typfall A.1 avser situationen när byggnadsnämnden direkt uppfyller sin underrättelse-skyldighet enligt 9 kap. 25 § PBL och kontaktar berörd granne eller sakägare för att ge denne möjlighet att framföra sina synpunkter.³¹ Grannen eller sakägaren medger därefter den åtgärd som omfattas av byggherrens bygglovsansökan muntligen eller skriftligen till byggnadsnämnden.

2.2.3.2 Typfall A.2, medgivande inhämtat av byggherren

Typfall A.2 avser situationen när byggherren själv inhämtar berörda grannars och sakägares medgivande inför ansökan om bygglov. Grannen kan ha förhandlat med byggherren om byggåtgärdens utformning eller placering innan han eller hon lämnat medgivandet eller medgivit åtgärden direkt utan invändningar. När byggherren inhämtat medgivandet bifogar han eller hon detta till den bygglovsansökan som lämnas till byggnadsnämnden.

2.3 Medgivande vid bygglovsfri åtgärd, komplementbostadshus

2.3.1 Introduktion

Enligt 9 kap. 4 a § PBL är ett av kraven för att ett komplementbostadshus ska få uppföras utan bygglov att byggnaden inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Undantag från detta krav får göras om samtliga berörda grannar medger att komplementbostadshuset placeras närmare gränsen.³² I förevarande avsnitt analyseras varför ett medgivande till placering av komplementbostadshus lämnas, vem som ansvarar för upplysningar och inhämtande av medgivandet samt avslutningsvis den situation som i uppsatsen kommer att benämnas typfall B.

³¹ 9 kap. 25 § PBL hänvisar till 5 kap. 11 § 1 st. 2 p. och 3 p. PBL. De som ska underrättas är kända sakägare, kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs. Även de som har särskilda rättigheter inskrivna i fastighetsregistret och tomträttsinnehavare ska underrättas. För de sistnämnda se 1 kap. 5 § PBL.

³² Se prop. 1985/86:1 s. 256.

2.3.2 Medgivande

Det kan vara svårt att rymma komplementbyggnader på normalstora tomter utan att placera dem närmare gränsen än 4,5 meter. Detta leder till att byggherren ofta måste inhämta medgivanden vid uppförande av komplementbostadshus.³³ Anledningen till att grannens medgivande krävs i dessa fall är att åtgärder inom 4,5 meter från gränsen generellt sett kan antas medföra olägenheter för grannarna. Lagstiftaren verkar ha förutsatt att grannen ska säga nej till åtgärder som innebär olägenheter.³⁴ Byggherrens ansvar innefattar att samtliga grannar lämnar medgivanden och att de har fått korrekta upplysningar om åtgärdens utseende, placering och andra uppgifter som underlag för dennes beslut att medge åtgärden. I de fall grannen inte medger åtgärden gäller huvudregeln att bygglov krävs.

2.3.3 Presentation typfall B, medgivande komplementbostadshus

Medgivandet omfattar enligt lagtexten enbart placering av åtgärden närmare gränsen än 4,5 meter. Typfall B omfattar både den situationen att grannen reservationslöst ger byggherren ett medgivande till att fritt uppföra vad byggherren själv önskar på valfri plats och den situationen att grannarna diskuterat och förhandlat om den exakta utformningen och placeringen av åtgärden närmare gränsen än 4,5 meter innan grannen lämnar sitt medgivande. Grannen kan i den sistnämnda situationen vilja bestämma att vissa förutsättningar ska vara uppfyllda innan medgivandet lämnas. Grannen kan exempelvis ha synpunkter på byggnadens utseende. Han eller hon kan kanske medge att en byggnad med viss takhöjd, inom den av lagen tillåtna, uppförs eller att det för ett medgivande krävs att byggnaden saknar fönster mot grannens fastighet eller andra liknande krav.

2.4 Medgivande vid bygglovsfri åtgärd, komplementbyggnad

2.4.1 Introduktion

Vid uppförande av en komplementbyggnad krävs, i likhet med vad som gäller för komplementbostadshus, som huvudregel att byggnaden placeras längre från gränsen än

³³ Boverket, rapport 2013:35 s. 26.

³⁴ Prop. 2013/14:127 s. 59 och 54.

4,5 meter för att den ska få uppföras utan bygglov, se 9 kap. 4 § PBL. Undantag kan göras om samtliga berörda grannar medger byggnadens placering närmare gränsen.³⁵ Nedan kommer medgivande till placering närmare gränsen än 4,5 meter av en komplementbyggnad att behandlas utifrån vem som ska lämna medgivandet och vem som ansvarar för inhämtande av detsamma samt en kortfattat presentation av typfall C.

2.4.2 Medgivande

Grannens medgivande är en av förutsättningarna som enligt 9 kap. 4 § PBL ska vara uppfyllda för att byggherren bygglovsfritt ska få uppföra en komplementbyggnad närmare gränsen än 4,5 meter. 9 kap. 4 § PBL är utformad som ett skydd för grannen mot att åtgärder vidtas nära gränsen. Detta skydd kan frångås genom att grannen lämnar ett medgivande till placeringen eller att byggherren söker, och får, bygglov för åtgärden.

Eftersom att grannens medgivande är en förutsättning för åtgärdens laglighet är det av yttersta vikt att samtliga som ska lämna medgivande också gör det. När det gäller kretsen som ska underrättas enligt 9 kap. 25 § PBL anges att de ska vara ”kända” vid underrättelsen. Något motsvarande uttryck används inte för medgivande enligt 9 kap. 4–4 b §§ PBL. Däremot är kretsen snävare då det enbart är berörda grannar, och inte andra sakägare, som ska lämna medgivande i 9 kap. 4 § PBL. Byggherren ansvarar för inhämtande av medgivandet och att nödvändiga upplysningar lämnats till grannen innan medgivandet. Grannen kan fritt bestämma om medgivandet ska lämnas villkorslöst eller under vilka villkor han eller hon ska lämna medgivandet. Byggherren har ingen möjlighet att framtvinga ett medgivande. Medgivandet till placering av en komplementbyggnad ska vanligtvis inte ligga till grund för något myndighetsbeslut och behöver inte redovisas någonstans så länge det inte uppstår en tvist. Det finns inga formkrav för lämnande av ett medgivande till placering av en komplementbyggnad.

2.4.3 Presentation typfall C, medgivande komplementbyggnad

I detta typfall förutsätts grannen lämna ett medgivande till placering av en komplementbyggnad i enlighet med 9 kap. 4 § 2 st. PBL, det vill säga närmare gränsen än 4,5 meter. Grannens medgivande omfattar inget annat än överenskommen placering och grannen har inget ansvar för att kontrollera att övriga förutsättningar för bygglovsfrihet är uppfyllda. Grannen kan antingen lämna ett reservationslöst medgivande eller lämna ett

³⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 256.

medgivande efter en förhandlingsliknande situation och under förutsättning att vissa villkor för åtgärden ska uppfyllas av byggherren.

2.5 Medgivande vid frivilligt bygglov

2.5.1 Introduktion

Byggherren kan välja att frivilligt ansöka om bygglov enligt 9 kap. 14 § PBL för en åtgärd som är bygglovsfri. Byggherren kanske väljer att söka frivilligt bygglov för att han eller hon är osäker på om alla reglerna för bygglovsfrihet är uppfyllda eller på om kraven på byggnadens utformning i övrigt enligt PBL är uppfyllda. En annan anledning kan vara att byggherren känner sig tryggare med att investera i en dyr byggnad om han eller hon har fått ett bygglov beviljat som kan vinna laga kraft än om byggherren uppför byggnaden som en bygglovsfri åtgärd utan bygglov. Prövningen ska göras på samma sätt som vid en ”vanlig” bygglovsprövning och grannar och berörda sakägare ska underrättas och ges möjlighet att medge åtgärden eller på annat sätt yttra sig över åtgärden enligt 9 kap. 25 § PBL. Detta gäller även om de sedan tidigare medgett åtgärden.³⁶ Nedan redogörs för formerna för inhämtande av ett medgivande vid en frivillig bygglovsprövning samt hur situationen för typfall D ser ut.

2.5.2 Medgivande

Byggherren kan ha inhämtat medgivandet enligt typfall B eller C, beroende på vilken åtgärd han eller hon önskar företa, innan ansökan om frivilligt bygglov lämnas in till byggnadsnämnden. Det är dock inget krav. Byggnadsnämnden ansvarar, oavsett om medgivandet bifogas ansökan eller inte, för underrättelse till kända grannar och sakägare och för att dessa ges möjlighet att yttra sig eller lämna ett medgivande till åtgärden enligt 9 kap. 25 § PBL. Den granne som tidigare medgivit den bygglovsfria åtgärden kan i den efterföljande frivilliga bygglovsprocessen välja att inte yttra sig, återmedge åtgärden eller motsätta sig åtgärden.

³⁶ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 14 §. Se även MÖD P-2797-12, dom den 21 december 2012, sakägare behövde inte underrättas eftersom åtgärden var undantagen från underrättelseplikt enligt 8 kap. 22 § ÄPBL (nuvarande 9 kap. 25 § PBL).

2.5.3 Presentation typfall D, medgivande frivilligt bygglov

Förutsättningarna för typfall D är att grannen har lämnat ett medgivande till placering närmare gränsen än 4,5 meter för en bygglovsfri åtgärd, enligt typfall B eller C ovan. Därefter ansöker byggherren om frivilligt bygglov enligt 9 kap. 14 § PBL och bifogar det medgivande han eller hon sedan tidigare erhållit från grannen till ansökan.

3 Medgivande som bindande avtal eller annan rättshandling

3.1 Allmänt om avtal och andra rättshandlingar

3.1.1 Grunden för avtal och andra rättshandlingar

Avtalsfrihet innefattar valet att alls ingå avtal, med vem i sådant fall avtalet ska ingås och om vad det ska avtalas. En svårighet med att veta om det föreligger ett avtal är att det inte finns någon lagdefinition av vad som avses med ett avtal.³⁷ Formerna för avtalsslut kan variera och har utvecklats i praxis och doktrin. Parternas avtalsfrihet kan inskränkas genom till exempel indispositiva regler eller myndighets beslut.³⁸

Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, AvtL, är tillämplig även på andra rättshandlingar än avtal. I förarbetena till avtalslagen definieras en rättshandling som en handling som ”hava till syfte att grundlägga, förändra eller upphäva ett rättsförhållande”.³⁹ Det är inte avgörande vilken rubrik eller beteckning parterna gett handlingen utan vilka rättsföljder handlingen syftar till vid bedömning av om en rättshandling föreligger enligt denna definition.⁴⁰ Det krävs inte att syftet med rättshandlingen uppnås.⁴¹ Avtalets eller rättshandlingens syfte kan till exempel vara att utbyta prestationer eller att styra någons handlande.⁴² När det gäller ett medgivande ligger det närmast till hands att det är ett sätt att styra någons handlande. Även muntliga avtal accepteras om det inte föreskrivits särskild form i lag. Regler om ogiltighet och allmänna bestämmelser finns i 3 kap. och 4 kap. AvtL och gäller såväl för avtal som för andra rättshandlingar. Avtalslagen innehåller inga regler om ogiltighet på grund av formfel men om det finns tvingande formföreskrifter i andra lagar ska dessa beaktas enligt 1 § 3 st. AvtL.

³⁷ Adlercreutz & Gorton, Avtalsrätt I s. 23.

³⁸ Adlercreutz & Mulder, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt s. 14.

³⁹ NJA II 1915 s. 233.

⁴⁰ Lehrberg, Avtalsrättens grundelement s. 35.

⁴¹ Adlercreutz & Mulder, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt s. 17.

⁴² Adlercreutz & Gorton, Avtalsrätt I s. 18.

3.1.2 Ingående av avtal och andra rättshandlingar

3.1.2.1 Ömsesidigt avtal

Det vanligaste avtalet är ett ömsesidigt avtal enligt avtalslagen där parternas anbud och accept medför att ett avtal sluts. Avtalet medför därefter rättigheter och skyldigheter för båda parterna.⁴³ Anbudet ska vara riktat till en bestämd person, innehålla ett löfte eller ett erbjudande och ha ett preciserat innehåll. Accepten får inte innefatta någon invändning mot anbudets innehåll. Modellen gäller inte om det uppställs andra formkrav i annan lag.

3.1.2.2 Ensidig rättshandling

Vid utfästelser av ensidiga rättshandlingar har parten som påtar sig att prestera något stor frihet att bestämma om en viljeförklaring överhuvudtaget ska lämnas och i så fall när och under vilka förutsättningar den ska lämnas. Första kapitlet i avtalslagen gäller enbart för avtal som vilar på båda parter viljeförklaringar och 2–9 §§ AvtL är dispositiva och gäller enbart om inte annat föreskrivs i annan lag eller framgår av handelsbruk, anbud, svar eller annan sedvänja.⁴⁴ Principen enligt första kapitlet i avtalslagen är emellertid tillämplig även på rättshandlingar i övrigt.⁴⁵ Enligt 1 § 3 st. AvtL kan muntliga avtal ingås om inte annat föreskrivs i lag. Vid utfästelser av andra ensidiga rättshandlingar kan konstateras att skriftlighet är vanligt. En utfästelse om gåva är enligt 1 § lagen (1936:83) angående vissa utfästelser om gåva, GåvoL, utan verkan om inte gåvogivaren överlämnar ett skuldebrev eller annan urkund till gåvotagaren eller utfästelsen på annat sätt kommit till allmän kännedom. Testamenten ska som huvudregel vara skriftliga och bevittnade, enligt 10 kap. § ÄB, och uppsägning av hyresavtal ska vara skriftliga eller bekräftas skriftligen av hyresvärden om hyresgästen säger upp avtalet, enligt 12 kap. 8 § JB. Varken i PBL eller PBF finns det dock några uttryckliga formkrav för hur medgivandet ska lämnas och det har länge accepterats muntliga medgivanden för placering av komplementbyggnader närmare gränsen än 4,5 meter.⁴⁶

⁴³ Adlercreutz & Mulder, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt s. 27.

⁴⁴ Adlercreutz & Mulder, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt s. 27.

⁴⁵ Adlercreutz & Mulder, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt s. 27.

⁴⁶ Boverket, rapport 2013:35 s. 17 och prop. 1971:30 s. 287–288 angående att enskild ska ha rätt att lämna muntlig uppgift till myndighet.

3.1.3 Bindande utfästelse

3.1.3.1 Grundläggande förutsättningar för bindande utfästelse

Grunden för bundenhet vid en utfästelse är att den som företar rättshandlingen vill binda sig och uttrycker detta genom en viljeförklaring. Denna viljeförklaring ska uppfattas på något sätt av motparten. Viljeförklaringen kan vara muntlig eller skriftlig. Motparten ska ha varit i god tro och haft tillit till viljeförklaringen och dess innebörd när han eller hon fick kännedom om rättshandlingen, se 39 § AvtL.⁴⁷ Enligt Adlercreutz & Mulder är termen viljeförklaring ”liktydig” med en rättshandling. Det är viljeförklaringen som gör att en part kan bli bunden vid rättshandlingen, inte viljan. Bedömningen av huruvida motparten haft befogad tillit till viljeförklaringen ska göras objektivt, inte utifrån vad parten subjektivt önskat att viljeförklaringen skulle avse.⁴⁸ När avtal ingåtts är huvudregeln att detta ska hållas, men det finns undantag. Avtalets innehåll får inte strida mot tvingande regler eller föreskrifter i lag, se 1 § 3 st. AvtL.⁴⁹ För rättsligt bindande avtal finns sanktioner att ta till om avtalet frångås av den ena parten. Avtal som strider mot lag eller mot god sed kan däremot inte drivas igenom på rättslig väg och saknar förutsättningar för att rättsligt binda parten.⁵⁰

3.1.3.2 Ömsesidigt avtal

Traditionellt avtal enligt avtalslagen förutsätter två rättshandlingar, anbud och accept, som inom vissa gränser är bindande var för sig. Den som avger anbudet är bunden av det under acceptfristen.⁵¹ Om anbudsgivaren i anbudet har bestämt viss tid inom vilken svar ska inkomma gäller denna tid som acceptfrist enligt 2 § AvtL. Om ingen tid har angivits gäller, enligt 3 § AvtL, legal acceptfrist. Denna kan variera utifrån vad det är som ska avtalas och vilka som är parter. Om det är ett muntligt anbud som lämnas ska detta antas omedelbart för att binda avgivaren, 3 § 2 st. AvtL. Ett avtal binder enbart avtalsparterna.⁵²

⁴⁷ Ramberg & Ramberg, Avtalsrätten. En introduktion s. 44, Lehrberg, Avtalsrättens grundelement s. 37, jfr dock Grönfors, Avtalsgrundande rättsfakta s. 19–20 och 55 angående att avtal kan komma till stånd även om vilja saknas och att tillit eventuellt inte behöver finnas.

⁴⁸ Adlercreutz & Mulder, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt s. 17 och 21.

⁴⁹ Ramberg & Ramberg, Avtalsrätten. En introduktion s. 20 och Adlercreutz & Mulder, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt s. 27, se t. ex. 17 kap. 3 § ÄB om arvsavtal.

⁵⁰ Adlercreutz & Mulder, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt s. 13.

⁵¹ Se 7 § och 39 § 2 st. AvtL angående återkallelse av anbud.

⁵² Adlercreutz & Mulder, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt s. 27 och 29 samt 20.

3.1.3.3 Ensidig rättshandling

En ensidig rättshandling kan enbart binda den som avger löftet. Det krävs att viljeförklaringen som lämnas är tillräckligt tydlig och allvarligt menad för att binda avgivaren.⁵³ Mottagaren ska kunna lita på att rättshandlingen binder den som avgivit förklaringen och att denne kommer att fullgöra vad som utlovats i viljeförklaringen, utifrån hur mottagaren tolkat den.⁵⁴ Rättshandlingen måste också vara av sådant slag att det går att uppnå den önskade effekten genom rättshandlingen. Det kan finnas särskilda formkrav i lag för att ensidiga rättshandlingar ska bli bindande.

Vid den ensidiga rättshandlingen gåva krävs bland annat att mottagaren accepterar att ta emot gåvan för att avgivaren ska vara bunden och rättshandlingen giltig, se 1 § GåvoL. Om en hyresgäst muntligen säger upp sin hyresrätt krävs att hyresvärden lämnar ett skriftligt erkännande av uppsägningen. Däremot behöver inte hyresvärden bekräfta uppsägningen om den skett skriftligen, se 12 kap. 8 § JB. Mottagare av kvarlåtenskap genom förordnande i testamente behöver inte medverka på något sätt för att acceptera att ta emot kvarlåtenskapen, men däremot behövs det medverkan om han eller hon väljer att avstå ifrån att ta emot egendomen. Syftet med formkrav för mottagande är att hindra att den skyddsvärde hamnar i en sämre sits än han eller hon var innan rättshandlingen företogs. Testamente kan inte vinna laga kraft förrän efter dödsfallet, se 14 kap. ÄB. Testator är inte bunden vid ett upprättat testamente och en utfästelse att inte återkalla testamentet är inte bindande enligt 10 kap. 5 § ÄB. Det finns inga uttryckliga regler om när bundenhet vid lämnat medgivande enligt PBL inträder.

3.2 Typfall A, medgivande bygglovspliktig åtgärd

3.2.1 Introduktion

Grannen kan lämna medgivandet till den bygglovspliktiga åtgärden antingen till byggnadsnämnden eller till byggherren för vidarebefordran till byggnadsnämnden inför nämndens beslut om bygglov. Oavsett om det är byggherren eller byggnadsnämnden

⁵³ Svensson, Viljeförklaringen och dess innehåll s. 23–25 och 31.

⁵⁴ Lehrberg, Avtalsrättens grundelement s. 60 och Svensson, Viljeförklaringen och dess innehåll s. 38–40 och 43.

som inhämtar medgivandet är det byggnadsnämnden som har ansvaret för underrättelsen och att grannen givits möjlighet att yttra sig i enlighet med 9 kap. 25 § PBL. I det följande avsnittet kommer inledningsvis att analyseras huruvida ett avtal eller annan rättshandling ingås när grannen medger en åtgärd som ska underkastas byggnadsnämndens bygglovsprövning och vad denna rättshandling i sådant fall innefattar. Prövningen kommer att ske utifrån om det är ett ömsesidigt avtal eller en ensidig rättshandling som företas och om någon, och i så fall vem eller vilka, som kan bindas vid rättshandlingen samt vid vilken tidpunkt bundenhet kan uppstå. Huruvida ett medgivande är en bindande utfästelse prövas utifrån kriterierna vilja, viljeförklaring och tillit. Metoden kan ifrågasättas men jag har valt att genomgående i uppsatsen använda dessa kriterier.⁵⁵ Jag har vidare valt att för tydlighets skull använda samma rubriker vid utredningen av om bundenhet föreligger oavsett om förutsättningen föreligger i situationen som avses i typfallet eller inte.

3.2.2 Ingående av avtal eller annan rättshandling?

3.2.2.1 Typfall A.1, medgivande inhämtat av byggnadsnämnden

När byggnadsnämnden enligt 9 kap. 25 § PBL underrättar berörda grannar och sakägare ska den åtgärd bygglovsansökan avser vara preciserad i bifogade handlingar. Meddelandet från myndigheten innehåller inget löfte eller erbjudande. I och med avsaknaden av löfte eller erbjudande kan inte byggnadsnämndens underrättelse vara ett anbud och något avtal uppkommer inte ens om grannen medger, accepterar, den åtgärd som är aktuell för byggnadsnämndens bedömning av bygglov. Medgivandet är inte en ensidig rättshandling eftersom att grannen eller sakägaren inte påtar sig något gentemot byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden ska göra en självständig bedömning av bygglovsansökan och medgivandet är en del av byggnadsnämndens underlag inför beslut.⁵⁶

Slutsatsen är att ett lämnat yttrande eller ett medgivande är ett viktigt underlag till nämndens handläggning av bygglovsärendet men att inget avtal mellan nämnden och berörd granne eller sakägare kan ingås. Grannen eller sakägaren påtar sig inte någonting

⁵⁵ Jfr Lehrbergs metod i boken *Avtalsrättens grundelement*. Grönfors har en delvis annan utgångspunkt för avtals ingående i boken *Avtalsgrundande rättsfakta*. För en närmare genomgång av likheter och skillnader mellan metoderna hänvisas till Heidbrink, *Avtals uppkomst – dags att se bortom avtalslagen*, SvJT 2007 s. 673–708.

⁵⁶ Didón m.fl., *Plan- och bygglagen*, kommentaren till 9 kap. 25 §, MÖD dom 2012-12-12, mål nr 7952-12. Se RÅ 1997 ref. 10.

gentemot byggnadsnämnden och företar ingen förpliktande avtalsrättslig handling. Den som lämnat medgivandet blir inte vid någon tidpunkt civilrättsligt bunden vid handlingen.

3.2.2.2 Typfall A.2, medgivande inhämtat av byggherren

När den som önskar bygga själv sköter inhämtande av medgivande enligt typfall A.2 kan det diskuteras om byggherrens förfrågan till grannen innehåller ett erbjudande. Åtgärden kan vara av sådant slag att båda fastighetsägarna har nytta av den, till exempel genom att byggnaden medför ett efterlängtat vindskydd eller ett insynsskydd för den granne som lämnat medgivandet till åtgärden. En följd av att båda parter skulle vara bundna av avtalet är att den som medgivit åtgärden då kan tvinga byggherren att bygga även om denne senare ångrat sig. Varken byggherren eller den som givit medgivandet kan dock tvinga den andre till någon fullgörelse om byggnadsnämnden avslagit bygglovsansökan. Byggherrens förfrågan till grannen eller sakägaren om att medge en viss åtgärd kan inte anses innefatta ett sådant erbjudande att ett ömsesidigt avtal uppkommer.

För bedömningen av om medgivandet i dessa fall kan ses som en ensidigt bindande rättshandling behöver det klargöras vilken prestation grannen eller sakägaren i sådant fall påtar sig. Ett medgivande i en process innebär att svaranden ger upp sitt ”motstånd mot kärandens yrkanden”.⁵⁷ Berörd grannes eller sakägares medgivande kan betyda att avgivaren inte har någon olägenhet eller liknande av att byggnaden uppförs eller alternativt att han eller hon avstår från att göra byggnadsnämnden uppmärksam på olägenheten. Om grannen inte har någon olägenhet av att åtgärden vidtas uppstår inga problem med medgivandet. Om medgivandet istället är ett avstående från att motsätta sig bygglovsansökan kan det möjligen vara en utfästelse om att inte företa en viss handling som grannen eller sakägaren påtar sig. I de fall grannen avstår från att kontakta byggnadsnämnden efter det att han eller hon underrättats om åtgärden kan det inte i den passiviteten gärna tolkas in att ett medgivande lämnats, utan passiviteten betyder enbart att grannen valt att inte yttra sig. I avtalsfriheten ingår friheten att välja vad som ska avtalas om. Ett medgivande som lämnas inför byggnadsnämndens prövning av en ansökan om bygglov inte är ett ömsesidigt avtal mellan grannen eller sakägaren och byggherren. Medgivandet kan däremot ha karaktären av en ensidig rättshandling där

⁵⁷ Bergström m. fl., Juridikens termer s. 116.

grannens eller berörd sakägares prestation är att medge att åtgärden vidtas. Om grannens eller berörd sakägares medgivande i typfall A.2 kan anses vara en utfästelse gentemot byggherren att inte motsätta sig den aktuella åtgärden återstår frågan om denna utfästelse är bindande. Det är den frågan som diskuteras vidare i avsnittet nedan.

3.2.3 Bindande utfästelse

3.2.3.1 Vilja och viljeförklaring

Grannen eller sakägaren som vill uttrycka sin syn på en åtgärd som kräver bygglov inför byggnadsnämndens beslut, exempelvis medge den, väljer själv att göra det. Det finns inget krav på att ett medgivande eller yttrande måste lämnas. För bundenhet krävs att grannen eller sakägaren som lämnar ett medgivande vill binda sig vid rättshandlingen. Huruvida så varit fallet får bedömas i varje enskilt fall och ytterst i hur denna rättshandling utformats. Bygglovsprocessen är indispositiv och den som önskar vidta en bygglovspliktig åtgärd kan inte välja om den berörda grannen eller sakägaren ska underrättas och ges möjlighet att yttra sig eller lämna medgivande till åtgärden eller inte.

För att vara bindande krävs att en viljeförklaring innehåller någon utfästelse, ett löfte, som kan binda avgivaren och att detta löfte är tydligt och preciserat.⁵⁸ Grannen kan inte besluta att ett bygglov ska beviljas och medgivandet kan därför inte innefatta ett bindande löfte från avgivaren avseende tillåtligheten av uppförandet av byggnaden. Medgivandet har inte ansetts vara en bindande utfästelse från granne att inte motsätta sig bygglovsansökningen enligt Högsta domstolen i NJA 2014 s. 445.⁵⁹ Inte ens i de fall grannen eller sakägaren vill vilja binda sig vid rättshandlingen är detta möjligt eftersom att medgivandet, och därmed viljeförklaringen, inte kan innehålla ett bindande löfte. Ett medgivande innebär således inte en avtalsrättsligt bindande viljeförklaring i form av en utfästelse.

3.2.3.2 Tillit och tidpunkt

Som konstaterats ovan i kapitlet saknar den som önskar utföra en bygglovspliktig åtgärd befogad anledning att se grannens medgivande som ett bindande löfte att inte motsätta sig den bygglovspliktiga åtgärden. Grannen erbjuder ingen prestation och det föreligger

⁵⁸ Lehrberg, Avtalsrättens grundelement s. 94–95.

⁵⁹ NJA 2014 s. 445 p. 11.

ingen ömsesidighet mellan grannen och byggherren. Byggherren kan inte förlita sig på att ett medgivande leder till ett beviljat bygglov. Det gör ingen skillnad för bedömningen om grannen meddelar byggherren att medgivandet kommer att lämnas eller att ett medgivande har lämnats till byggnadsnämnden. Grannen har inte gjort någon bindande ensidig utfästelse och något avtal har inte ingåtts. Någon civilrättslig bundenhet har inte vid någon tidpunkt uppstått.

3.3 Typfall B, medgivande komplementbostadshus

3.3.1 Introduktion

I typfall B lämnar grannen medgivande till placering av ett komplementbostadshus närmare gränsen än 4,5 meter direkt till byggherren och förutsättningarna i övrigt för att åtgärden ska vara bygglovsfri antas vara uppfyllda. Byggherren måste därefter anmäla åtgärden till byggnadsnämnden och få startbesked innan han eller hon får uppföra komplementbostadshuset. Medgivandet kan vara helt villkorslöst eller förenat med villkor om såväl byggnadens utseende och konstruktion som dess exakta placering på fastigheten. Byggherren ansvarar för inhämtande av medgivandet. Nedan kommer att utredas om ett ömsesidigt avtal eller annan, ensidig, rättshandling ingås när grannen medger byggherrens önskade placering av komplementbostadshuset närmare gränsen än 4,5 meter och vilka som har möjlighet att ingå avtal eller företa annan rättshandling. Vidare analyseras om någon, och i så fall vem eller vilka, som kan bindas vid rättshandlingen genom utredning av förutsättningarna för vilja, viljeförklaring och tillit samt vid vilken tidpunkt bundenhet kan uppstå.

3.3.2 Ingående av avtal eller annan rättshandling?

Grannen kan kontakta byggnadsnämnden och be om råd och ställa frågor kring omständigheter eller annat inför lämnande av medgivande till placering av komplementbostadshuset. Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska byggnadsnämnden så långt möjligt lämna upplysningar, vägledning och ge råd och annan liknande hjälp både till de som är parter i ett ärende och till andra enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Det är emellertid inte byggnadsnämnden som är mottagare av medgivandet och något avtal kan inte ingås mellan grannen och

myndigheten.⁶⁰ Om den anmälan som byggherren lämnar in till byggnadsnämnden är ofullständig får nämnden enligt 6 kap. 10 § PBF förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Det är den sökande och inte byggnadsnämnden som ska kontakta grannen om till exempel ett medgivande saknas. Inte heller vid komplettering av en anmälan är följaktligen förutsättningarna sådana att något avtal mellan grannen och byggnadsnämnden kan uppstå. Medgivandet är en handling som rör förhållandet mellan byggherren och grannen och fortsättningsvis är det detta förhållande som utreds.

För frågan om ett avtal har ingåtts måste inledningsvis beröras vad syftet med grannens medgivande för åtgärder enligt 9 kap. 4 a §§ PBL är och om det föreligger förutsättningar för att ett avtal i den situationen ska kunna träffas mellan grannen och byggherren. Syftet med att grannes medgivande krävs i förevarande situation är att den granne som har olägenhet av att åtgärden vidtas ska kunna neka byggherren att uppföra ett komplementbostadshus på platsen. Följden av ett nekande blir att det krävs bygglov och byggnadsnämndens prövning för uppförande av komplementbostadshuset på platsen nära gränsen. Regeln är en skyddsregel och indispositiv för byggherren men regeln har ett dispositivt inslag genom att grannen ensidigt ges frihet att välja om medgivandet ska lämnas eller inte. Både lagtextens formulering och syftet med stadgandet talar för att ett medgivande inte kan lämnas genom passivitet. Byggherrens förfrågan kan inte sägas innefatta ett anbud, ett löfte, om att bygga. Förfrågan är ett sätt att avgöra om åtgärden innebär någon olägenhet för grannen eller inte. Trots att både grannen och byggherren kan ha intresse av att åtgärden vidtas är inte förutsättningarna sådana att ett ömsesidigt avtal kan uppkomma. Grannen kan aldrig tvinga byggherren till fullgörelse eftersom det inte föreligger något ömsesidigt avtal. Grannen kan ansöka om bygglov för byggherren och byggnadsnämnden kan bevilja bygglov för åtgärden men nämndens beslut är inte en exekutionstitel som grannen kan använda för att utkräva någon prestation av byggherren.⁶¹ I de fall grannen inte lämnar något medgivande kan byggherren likafullt uppföra byggnaden om byggnadsnämnden beviljar bygglov. Byggherren kan vidare välja att placera byggnaden längre från gränsen än 4,5 meter och på sådant sätt undgå kravet på grannens medgivande.

⁶⁰ Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen. Med kommentarer, kommentaren till 4 §.

⁶¹ Byggnadsnämnden ska inte göra någon civilrättslig prövning vid bygglovsansökan. Någon annan än fastighetsägaren kan därför söka och få ett bygglov beviljat men beslutet innebär inte någon förpliktelse för fastighetsägaren och kan inte utgöra en exekutionstitel, se 3 kap. 1 § 6 p. och 3 kap. 20 § UB.

Medgivandet har karaktären av en ensidig rättshandling. Det skydd grannen avstår ifrån tillkommer enbart honom eller henne och byggherren inte kan erhålla ett medgivande utan grannens frivilliga medverkan. När det gäller eventuella villkor grannen ställt för att lämna medgivandet kan de ha betydelse för rättshandlingens bestånd men de är inga hinder mot att rättshandlingen företas. Tvärtom har grannen alltid frihet att välja under vilka förutsättningar han eller hon önskar vidta en ensidig rättshandling. Grannen kan förhandla med byggherren så att den aktuella placeringen av byggnaden blir till fördel för dem båda.⁶² En ensidig rättshandling behöver inte godkännas av den andre parten.⁶³ Genom att lämna ett medgivande kan grannen utfästa sig att inte motsätta sig byggnadens placering och i och med detta företa en ensidig rättshandling. 2–9 §§ AvtL är dispositiva och den som påtar sig en ensidig förpliktelse har stor frihet att välja formen för rättshandlingens företagande och vilket innehåll den ska ha.

3.3.3 Bindande utfästelse

3.3.3.1 Vilja och viljeförklaring

Den granne som blir tillfrågad om att lämna ett medgivande kan själv välja om något sådant ska lämnas. Om det är flera byggherrar som önskar vidta åtgärder närmare gränsen än 4,5 meter kan grannen välja att medge enbart den ena av dessa åtgärder. Den byggherre vars önskade placering inte medges får söka bygglov för åtgärden enligt 9 kap. 2 § PBL. För att vara bindande krävs som ovan nämnts att en viljeförklaring innehåller någon utfästelse, ett löfte, som kan binda avgivaren och att detta löfte är tillräckligt tydligt och preciserat.⁶⁴ I medgivandet bör det till exempel framgå var byggnaden ska placeras, inte bara att grannen medger att den placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Grannen som medger en av byggherrens önskad placering av ett komplementbostadshus kan lämna ett medgivande som uppfyller kraven på att vara en bindande viljeförklaring. Det finns inga uttryckliga formkrav som måste beaktas för att ett giltigt medgivande om placering av komplementbostadshus ska anses föreligga.⁶⁵ Om grannen ensidigt medger en viss placering betyder det inte att han eller hon har

⁶² Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 112 och 113.

⁶³ Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 112.

⁶⁴ Lehrberg, Avtalsrättens grundelement s. 94 och 95.

⁶⁵ Se avsnitt 3.1.2.2 och 1 § 3 st. AvtL.

avtalat om något annat som är en förutsättning för åtgärdens tillåtlighet eller en följd av medgivandet. Har grannen medgivit placering närmare gränsen än 4,5 meter innefattar det till exempel inte att byggnadens utformning godkänts och att grannen utfäst sig att inte ha synpunkter på denna.

3.3.3.2 Tillit och tidpunkt

Byggherren kan förlita sig på att den granne som medgivit placeringen av åtgärden är bunden av sin rättshandling och att utfästelsen gäller mellan byggherren och grannen. Byggherren kan trots detta inte förlita sig på att åtgärden i övrigt blir tillåten eftersom byggnadsnämnden ska bedöma byggherrens anmälan och meddela startbesked. Eventuellt krävs det att nämnden vid handläggningen av anmälan och startbesked gör någon enklare bedömning av medgivandet. Grannen behöver dock inte ha någon kontakt med byggnadsnämnden och byggnadsnämnden gör ingen civilrättslig prövning av inlämnade handlingar.⁶⁶ Det finns inget som hindrar att grannen gentemot byggherren blir bunden av medgivandet gällande placeringen. Grannen som tillfrågas om medgivande av placering av byggnaden förfogar inte över åtgärdens tillåtlighet i övrigt enligt lag och utfäster sig inte något utöver att godkänna själva placeringen.

Grannen är skyddad genom 9 kap. 4 a § PBL så till vida att han eller hon har ”veto” mot att åtgärden vidtas utan bygglov närmare gränsen än vad lagrummet medger. Om han eller hon tillräckligt tydligt och klart i enlighet med allmänna avtalsrättsliga regler avstår från det skydd lagen ger och utför en ensidig rättshandling till förmån för grannen, medger placeringen, torde bundenhet uppstå omedelbart när medgivandet kommit byggherren tillhanda. Den granne som vill medge åtgärdens placering uttrycker detta genom att lämna medgivandet och byggherren har befogad anledning att förlita sig på rättshandlingen. Någon skyldighet för byggherren att acceptera grannens medgivande, genom att exempelvis börja bygga eller skriftligen bekräfta ett muntligt medgivande, finns inte i lag och kan därför inte påföras byggherren.⁶⁷ Medgivandet kan vidare inte anses vara till nackdel för den som önskar bygga eftersom denne inte förpliktas genom medgivandet. Medgivandet är ensidigt bindande för grannen, utan att byggherren behöver utföra någon motprestation, så snart byggherren tagit del av medgivandet.

⁶⁶ Bjerkén, Byggnadslov s. 92 och 56.

⁶⁷ Jfr mottagande av gåva och uppsägning av hyresrätt, 1 § GävoL och 12 kap. 8 § JB.

3.4 Typfall C, medgivande komplementbyggnad

3.4.1 Introduktion

Medgivande enligt typfall C innefattar ett medgivande till placering av en komplementbyggnad närmare gränsen än 4,5 meter, med eller utan specificerade villkor. Byggherren ansvarar för inhämtande av medgivandet och byggnadsnämnden gör ingen prövning av åtgärden. I avsnittet undersöks om medgivandet har karaktär av ett ömsesidigt avtal eller annan, ensidig, rättshandling samt om någon, och i så fall vem eller vilka, kan bindas vid rättshandlingen. Eventuell bundenhet analyseras utifrån förutsättningarna för vilja, viljeförklaring och tillit. Slutligen utreds vid vilken tidpunkt en eventuell bundenhet kan uppstå.

3.4.2 Ingående av avtal eller annan rättshandling?

Varken anmälan eller startbesked behövs vid uppförande av en bygglovsfri komplementbyggnad. Grannen ansöker inte om något hos byggnadsnämnden och byggnadsnämnden gör ingen prövning och fattar inget beslut. Byggnadsnämnden kan följaktligen inte vara part till grannen eller mottagare av en utfästelse eller annan enskild rättshandling vid medgivande av placering av byggnaden. Nedan i kapitlet är det fortsättningsvis förhållandet mellan byggherren och grannen som kommer att behandlas.

Avtalsfrihet råder så länge medgivandet enbart rör placering av komplementbyggnaden närmare gränsen än 4,5 meter och inte innefattar någon annan överenskommelse i strid mot lag eller myndighets beslut. Oavsett om medgivandet är ett reservationslöst medgivande eller om grannens lämnande av medgivandet föregåtts av förhandlingar om lämplig placering med mera, kan det hända att båda parter får fördelar av att byggnaden uppförs på platsen. Byggnaden kan till exempel medföra vindskydd eller insynsskydd för grannen. Byggherrens förfrågan innehåller inte något löfte eller erbjudande i avtalslagens mening, även om åtgärden tydligt preciseras. Byggherren ansvarar för att byggnaden placeras på lämplig plats och förhandlingen kan sägas ha syftat till att utreda den lämpligaste placeringen av byggnaden. Inte ens om den uppkomna fördelen för grannen är en förutsättning för att han eller hon ska lämna ett medgivande bör medgivandet ses som ett ömsesidigt avtal. Byggherren är inte bunden av sin förfrågan rörande placeringen utan kan till exempel välja att placera byggnaden

längre ifrån gränsen. Med anledning av detta kan inte förfrågan sägas innefatta något anbud från byggherren att denne ska vidta en åtgärd till bådass fördel. Grannens medgivande av placering av en komplementbyggnad närmare gränsen än 4,5 meter medför därför inte att ett ömsesidigt avtal ingås.

Ett medgivande som har lämnats till placering av en komplementbyggnad kan vara en ensidig utfästelse från grannen att inte motsätta sig placeringen av byggnaden i likhet med det som gäller för komplementbostadshus, se avsnitt 3.3.2 ovan. Att rättshandlingen har karaktären av en ensidig utfästelse grundar sig på att det enbart är grannen som kan företa rättshandlingen och genom medgivandet avsäga sig det skydd lagen ger mot att byggherren placerar en byggnad närmare gränsen än 4,5 meter. Byggherren kan inte på annat sätt än genom grannens medverkan uppföra komplementbyggnaden på önskad plats.

3.4.3 Bindande utfästelse

3.4.3.1 Vilja och viljeförklaring

Samma resonemang som ovan avseende viljan att företa en rättshandling avseende medgivande av placering av ett komplementbostadshus kan appliceras på en komplementbyggnad och typfall C, se avsnitt 3.3.3.2. Det finns inga tvångsmedel för byggherren att ta till för att få grannen att lämna ett medgivande och grannen kan sannolikt inte lämna något medgivande genom att vara passiv. Lämnas medgivande, utan att någon av förutsättningarna i 3 kap. AvtL varit för handen, kan det förutsättas att det varit grannens vilja att företa rättshandlingen.

Vid medgivande till viss placering av en komplementbyggnad krävs att viljeförklaringen innehåller ett tillräckligt tydligt och preciserat löfte för att binda avgivaren.⁶⁸ Grannen som lämnar aktuellt medgivande kan bli avtalsrättsligt bunden av medgivandet om förutsättningarna på tydlighet och precision är uppfyllda. Detta oavsett om viljeförklaringen lämnas muntligen eller skriftligen. Utformningen och tydligheten måste bedömas i varje enskilt fall men klart är att det är möjligt att lämna ett medgivande som uppfyller kraven på en bindande viljeförklaring vid förhållandet i typfall C.

⁶⁸ Lehrberg, Avtalsrättens grundelement s. 94 och 95.

3.4.3.2 Tillit och tidpunkt

Ett medgivande till placering av en komplementbyggnad ska inte utgöra något underlag till beslut av någon myndighet. Om övriga kriterier för bygglovsfrihet i PBL är uppfyllda kan byggherren vidta åtgärden närmare gränsen än 4,5 meter så snart han eller hon erhållit medgivandet till placeringen. Det är särskilt viktigt vid muntliga avtal att viljeförklaringen är tydlig och preciserad för att det inte ska uppstå tveksamheter kring när medgivandet lämnades. Den som önskar bygga får ett befogat intryck av att det inte föreligger några hinder mot att han eller hon placerar byggnaden i enlighet med vad som medgivits och ska kunna lita på att rättshandlingen består. När grannen i typfall C medgivit åtgärden inträder bundenhet omedelbart, på samma sätt som i typfall B.⁶⁹

3.5 Typfall D, medgivande frivilligt bygglov

3.5.1 Introduktion

Inledningsvis har byggherren själv ansvarat för och inhämtat medgivandet till den bygglovsfria åtgärd, enligt typfall B eller C, som han eller hon önskar uppföra. Därefter söker byggherren frivilligt bygglov och bifogar det medgivande han eller hon sedan tidigare erhållit från grannen till ansökan. Vid den efterföljande bygglovsprocessen ansvarar byggnadsnämnden för underrättelse och för att berörda grannar och sakägare ges möjlighet att yttra sig eller lämna medgivande till åtgärden enligt 9 kap. 25 § PBL. Grannen har följaktligen två tillfällen att medge och/eller yttra sig över åtgärden. I förevarande avsnitt kommer inledningsvis att undersökas om ett, eller flera, avtal eller andra rättshandlingar ingås under ovan nämnda förutsättningar. Bedömningen kommer att göras utifrån om handlingen är ett ömsesidigt avtal eller en ensidig rättshandling och om någon, och i så fall vem eller vilka, kan bindas vid rättshandlingen. Liksom i tidigare avsnitt prövas huruvida medgivandet är en bindande utfästelse utifrån om förutsättningarna vilja, viljeförklaring och tillit föreligger och avslutningsvis analyseras vid vilken tidpunkt en eventuell bundenhet kan uppstå.

⁶⁹ Se avsnitt 3.3.3.2.

3.5.2 Ingående av avtal eller annan rättshandling?

Det första medgivandet till placering av åtgärden närmare gränsen än 4,5 meter som lämnats av grannen till byggherren saknar förutsättningar att vara ett avtal mellan byggnadsnämnden och grannen. Inte heller är det en ensidig utfästelse från grannen att gentemot byggnadsnämnden medge byggherrens önskade placering. Handlingen gäller enbart förhållandet mellan grannen och byggherren. När det gäller bedömningen av om ett ömsesidigt avtal föreligger blir även den densamma som för typfall B och C, det vill säga något ömsesidigt avtal mellan byggherren och grannen kommer inte till stånd genom att grannen medger placeringen. Byggherren gör ingen utfästelse och lämnar inget anbud. Grannen kan inte på juridisk väg tvinga byggherren att uppföra byggnaden. Liksom ovan för typfall B och C blir svaret att grannen genom att lämna ett medgivande ensidigt kan ha utfäst sig att acceptera placeringen av byggherrens bostad eller byggnad närmare gränsen än vad som föreskrivs i skyddsreglerna i 9 kap. 4 och 4 a §§ PBL. Det gör ingen skillnad för bedömningen av det ursprungliga medgivandet att byggherren därefter ensidigt och frivilligt ansöker om bygglov för åtgärden. Medgivandets karaktär måste prövas utifrån hur förutsättningarna såg ut när rättshandlingen företogs. Bedömningen av det första medgivandet blir således densamma som för typfall B och C i avsnitten 3.3.2 och 3.4.2 ovan.

När byggherren ansöker om frivilligt bygglov kan han eller hon bifoga det sedan tidigare lämnade medgivandet till sin bygglovsansökan. Det saknas anledning för byggherren att inhämta ytterligare ett medgivande inför byggnadsnämndens beslut. Situationen skiljer sig därför något från typfall A.2 så till vida att det redan finns en civilrättslig utfästelse från grannen som medför att någon bygglovsprövning inte krävs. Karaktären på medgivandet ändras inte för att det lämnas till byggnadsnämnden och läggs till grund för ett beslut utan medgivandet kan fortfarande vara en ensidig utfästelse gentemot byggherren att medge önskad placering av åtgärden. Inte heller i de fall byggnadsnämnden underrättar grannen eller ger grannen möjlighet att bekräfta eller lämna ytterligare ett medgivande till åtgärden ingår grannen något avtal med byggnadsnämnden. Syftet med grannens medgivande i bygglovsprocessen är enbart att vara en del av byggnadsnämndens underlag inför beslut.⁷⁰ Grannen kan inte besluta i frågan och

⁷⁰ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 25 §, MÖD dom 2012-12-12, mål nr 7952-12. Se RÅ 1997 ref. 10.

inte ge något bindande löfte till byggnadsnämnden. Någon ytterligare utfästelse eller ett avtal ingås inte mellan byggnadsnämnden och grannen.

3.5.3 Bindande utfästelse

3.5.3.1 Vilja och viljeförklaring

Både när grannen lämnar det ursprungliga medgivandet till byggherren och senare när grannen lämnar medgivandet eller yttrandet till byggnadsnämnden är det frivilliga handlingar från grannens sida. Vill grannen inte lämna ett medgivande eller yttra sig kan han eller hon avstå från detta. För typfall D gäller till att börja med samma som ovan konstaterats för typfall B och C, det vill säga att den ursprungliga handlingen kan bli civilrättsligt bindande för grannen om viljeförklaringen innehåller ett löfte som är tillräckligt tydligt och preciserat för att binda grannen.⁷¹ Bedömning får ske i varje enskilt fall. Vid handläggningen av det frivilligt sökta bygglovets gäller istället detsamma som för typfall A.2, nämligen att medgivandet inte kan innebära en avtalsrättsligt bindande viljeförklaring i form av en utfästelse.

3.5.3.2 Tillit och tidpunkt

Det ursprungliga medgivandet enligt typfall D bör bedömas på samma sätt som typfall B och C, se ovan avsnitten 3.3.3.4 och 3.4.3.4, det vill säga att byggherren kan räkna med att medgivandet består så snart han eller hon mottagit det. Byggherren kan däremot inte förlita sig på att bygglov beviljas trots att medgivande lämnats när han eller hon därefter ansöker om frivilligt bygglov och åtgärden underkastas byggnadsnämndens prövning. När frivilligt bygglov sökts företar inte grannen någon ytterligare rättshandling mot byggherren. Inte heller ingår han eller hon något avtal med byggnadsnämnden, inte ens om ett nytt medgivande lämnas. Bedömningen för det nya medgivandet blir detsamma som ett medgivande som lämnats enligt typfall A.2, det vill säga grannens medgivande är inte en ensidig utfästelse och något avtal har inte ingåtts mellan vare sig byggherren eller byggnadsnämnden och grannen. Någon civilrättslig bundenhet uppstår inte vid lämnande av ett medgivande som görs inom ramen för en frivillig bygglovsansökan. Byggherren kan lita på att det ursprungliga medgivandet, den ensidiga utfästelsen, som sådant omedelbart blir bindande för grannen men inte på att medgivandet kan binda byggnadsnämnden i dess prövning av bygglovets.

⁷¹ Lehrberg, Avtalsrättens grundelement s. 94 och 95.

4 Medgivande som processuell handling

4.1 Allmänt om processuella handlingar och processen

4.1.1 Introduktion

För att besvara frågan om ett medgivande är en processuell handling inleds kapitlet med ett allmänt avsnitt i vilket redogörs för vad som generellt utmärker en processuell handling, vad som karakteriserar de processer som kan vara aktuella och kortfattat om handläggningarna i de olika instanserna. Detta för en ökad förståelse för vad medgivandet har för ändamål och hur det hanteras i en eventuell process. Under respektive avsnitt för de olika typerna av medgivande kommer sedan rättshandlingarna att analyseras närmare med avseende på deras eventuella processrättsliga effekter och om de har karaktär av processhandling.

4.1.2 Processuella handlingar, särskilt medgivanden

Processhandling kan definieras som en ”handling som företas av rätten el. parterna i ett mål och som utgör ett led i det processuella förfarandet”.⁷² Beslut hos en myndighet kan också vara ”process” och handlingar som företas som ett led i myndighetens handläggning innan beslut kan vara processhandlingar, men de behöver inte vara det.⁷³ Huvudregeln är att en rättshandling som företas i en process ska tolkas som en processhandling och ha verkan endast i den aktuella processen. Undantag kan göras om särskilda omständigheter föreligger.⁷⁴ I litteraturen har diskuterats möjligheter till undantag från denna huvudregel. För att undantag ska vara aktuellt i ett dispositivt mål, och för att rättshandlingen ska anses vara en civilrättslig handling, bör det enligt Westberg krävas ”specifika skäl”.⁷⁵ Något exempel lämnar inte Westberg men det torde krävas att situationen är speciell och att undantagen ska användas sparsamt. Även Larsson och Edelstam behandlar avgivande av materiella rättshandlingar inom dispositiva mål. Edelstam menar att ett medgivande i en process som inte är ett svar på ett yrkande kan anses vara en civilrättslig ensidig utfästelse.⁷⁶ Larsson är av den åsikten

⁷² Bergström m.fl., Juridikens termer s. 145.

⁷³ Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder s. 32, jfr NJA 1976 s. 599.

⁷⁴ Jfr NJA 1980 s. 56 och NJA 1996 s. 46.

⁷⁵ Westberg, Process och exekution, Vänbok till Robert Broman s. 365 not 22.

⁷⁶ Ekelöf m.fl., Rättegång H.4 s. 65 och 66.

att det är möjligt för part att göra en materiell rättshandling inom en process eftersom att det är möjligt att göra en sådan utom en pågående process.⁷⁷

När det gäller indispositiva mål förefaller rättsläget vara något mer klart. I sådana mål anser Larsson att ett medgivande inte kan vara en materiell rättshandling eftersom parterna inte kan träffa förlikning och bestämma över föremålet för processen.⁷⁸ Medgivanden i indispositiva mål kan underlätta domstolens handläggning och utgöra bevis men de är inte bindande för domstolen.⁷⁹ Högsta domstolen konstaterade i NJA 2014 s. 445 att grannarnas uttalande om att de inte hade något att erinra mot att bygglov beviljades endast skulle ha processuell betydelse.⁸⁰

4.1.3 Processen

4.1.3.1 Myndighetsprövning

Bygglov och tillsyn prövas inom ramen för förvaltningsprocessen. En förvaltningsprocess innefattar per definition förfarandet hos förvaltningsdomstol och även en förvaltningsmyndighets administrativa beslutsfattande.⁸¹ Byggnadsnämnden är första instans vad gäller bygglov och tillsynsärenden, se 9 kap. 20 § PBL, 11 kap. 3 § PBL och 8 kap. 2 § PBF. Byggnadsnämnden ska beakta lagstiftarens syften med reglerna och göra avvägningar mellan vissa allmänna intressen och enskilda intressen enligt föreskrifter i lag.⁸² Byggnadsnämnden ska inte göra någon civilrättslig prövning vid handläggningen och i nämndens arbete ingår även annat än ren rättsprövning, till exempel rådgivning.⁸³

Ärenden om bygglov är indispositiva och parterna kan inte ingå någon förlikning eller avtala fritt om det som målet rör. Vanligtvis finns det enbart en part vilket gör att även om förlikning skulle ha varit tillåten så har byggherren ingen att förlikas, eller avtala, med. Byggherren behöver inte heller skyddas mot någon motparts otillbörliga handlande på samma sätt som vid ett dispositivt tvistemål.⁸⁴ Till skillnad

⁷⁷ Larsson, Studier rörande partshandlingar s. 11–15.

⁷⁸ Larsson, Studier rörande partshandlingar s. 31.

⁷⁹ Ekelöf, Rättegång H.4 s. 73.

⁸⁰ NJA 2014 s. 445 p. 11.

⁸¹ Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder s. 32.

⁸² Se Dahlgren SvJT 1994 s. 404 och Wennergren SvJT 1995 s. 67 och 68.

⁸³ Bjerkén, Byggnadslov s. 92 och 56, Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 21 § PBL.

⁸⁴ Prop. 1971:30 s. 291.

mot domstolen i en tvistemålsprocess vid allmän domstol har byggnadsnämnden roll både som motpart och domare i processen.⁸⁵ I indispositiva mål är domstolens eller myndighetens undersökningsplikt som huvudregel kopplad till hur saken ska avgöras, oavsett vad parterna yrkat eller i övrigt anfört.⁸⁶ Ärendet eller målet måste vara tillräckligt utrett innan beslut fattas. Officialprincipen kan utläsas ur 4–7 §§ FL och förvaltningsmyndigheter brukar i vissa fall tillämpa 8 § FPL analogt.⁸⁷ Utgångspunkten är att parterna själva ska svara för utredningen men att de vid behov ska få hjälp med anvisningar om på vilket sätt utredningen bör kompletteras.⁸⁸

I 9 kap. 22 § PBL och 6 kap. 10 § PBF finns specialbestämmelser angående ansökan och anmälan. Byggnadsnämnden får förelägga sökanden att komplettera en ofullständig ansökan eller anmälan och om inte kompletteringsföreläggandet följs får ärendet avvisas eller avgöras i befintligt skick. Bestämmelserna kan ge uttryck för syftet med officialprincipen men även för att part får stå risken om han eller hon inte vill eller lyckas styrka någon uppgift. Byggnadsnämndens och länsstyrelsens utrednings-skyldighet förefaller genom nämnda regler vara något begränsad eftersom myndig-heterna kan avvisa eller avgöra ärenden trots att de inte är tillräckligt utredda.

Byggnadsnämndens beslut kan överklagas av berörd granne eller sakägare genom förvaltningsbesvär till länsstyrelsen, se 13 kap. 3 och 8 §§ PBL med hänvisning till 22 § FL. Länsstyrelsens överprövning liknar delvis omprövning. Det är vanligt att länsstyrelsens ändringar av byggnadsnämndens beslut beror på brister i nämndens beslutsmotivering eller brister i underlag till beslut. Handlingar som utgjort underlag till nämndens beslut ska vid överklagande lämnas till länsstyrelsen för bedömning. Länsstyrelsen kan också ta fram nytt underlag för att kunna göra en fullständig prövning av ärendet.⁸⁹ Vid överklagan ska länsstyrelsen göra en allsidig prövning av beslutet, både avseende dess laglighet och lämplighet, och länsstyrelsen kan ändra innehållet i byggnadsnämndens beslut. Syftet med omprövningen är att enskilda ska kunna tillvarata sina intressen.⁹⁰

⁸⁵ Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder s. 33 och prop. 1971:30 s. 291.

⁸⁶ Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, under rubriken Förvaltningsprocessen och under avdelningen Förvaltningsprocessens karaktär, i avsnittet Dispositiva eller indispositiva mål?

⁸⁷ Warnling-Nerep, En introduktion till förvaltningsrätten s. 24–25 och 43 och Dahlgren SvJT 1994 s. 391 samt prop. 1971:30 s. 529.

⁸⁸ Prop. 1971:30 s. 530 och Dahlgren SvJT 1994 s. 394.

⁸⁹ SOU 2014:14 s. 44 och 45.

⁹⁰ Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder s. 151 och 152.

4.1.3.2 Domstolsprocess

Det är först vid ett överklagande av förvaltningsmyndighetens beslut till mark- och miljödomstolen som åtgärden föremål för domstolsprövning, se 2 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, LOM.⁹¹ Enligt artikel 6 i Europakonventionen ska var och en ha rätt till domstolsprövning.⁹² En mark- och miljödomstols dom och beslut får överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och Mark- och miljööverdomstolens dom och beslut får överklagas till Högsta domstolen om inte annat är föreskrivet, enligt 1 kap. 2 § LOM. Mark- och miljödomstol ska tillämpa lagen (1996:242) om domstolsärenden, ÄL, enligt 5 kap. 1 § LOM. Enligt 12 § ÄL ska domstolen se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och domstolen kan ställa frågor och påpekanden för att hjälpa parterna att själva komplettera sina framställningar. Syftet med utredningsskyldigheten i 12 § ÄL är detsamma som i 8 § FPL och domstolars utredning enligt båda lagrummen förväntas leda till samma resultat, det vill säga att domstolen får ett tillräckligt underlag till sitt beslut.⁹³ Omfattningen av utredningsskyldigheten är beroende av vilken typ av mål som prövas och vilka som är parter. Vanligtvis är den myndighet som först beslutade i saken den enskildes motpart vid prövning i mark- och miljödomstol, se 5 kap. 2 § LOM, och processen är en tvåpartsprocess. Byggnadsnämnden förutsätts även i egenskap av motpart agera objektivt och sakligt varför det anses saknas behov av regler till skydd för den enskilde gentemot motparten.⁹⁴

Civilrättsliga tvister mellan enskilda får lösas genom tvistemålsprocess i allmän domstol. Första instans är tingsrätt, 1 kap 1 § RB, och efter överklagande eventuellt hovrätt, 2 kap. 1 § RB, och undantagsvis slutligen Högsta domstolen, 3 kap. 1 § RB. En tvistemålsprocess är en tvåpartsprocess och domstolen ska vara fristående från de intressen som målet handlar om.⁹⁵ Domstolen har en möjlighet, men inte någon

⁹¹ I NJA 2014 s. 445 har varken prövningen i byggnadsnämnden eller länsstyrelsen ansetts vara en domstolsprövning. Det finns inga krav på att jurister ska handlägga och besluta i ärende hos byggnadsnämnd eller länsstyrelse, däremot både i mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen, se 2 kap. 1 § LOM.

⁹² Se Mellqvist, Wirdemark, Processrätt s. 44 och 45. Det finns mycket skrivet om kraven på domstolsprövning, se t.ex Warnling-Nerep i JP 1/2011 s. 119–127, prop. 2013/14:127 exempelvis s. 59 och 60 samt 147–149. För utredningen av medgivandets karaktär nöjer jag mig med att konstatera att det för bygglov och, i vart fall delvis, för tillsynsärenden finns möjlighet till prövning av domstol utan att närmare utreda om kraven i Europakonventionen är uppfyllda. Någon längre utläggning låter sig inte göras inom ramen för denna uppsats.

⁹³ Prop. 2009/10:215 s. 166.

⁹⁴ Dahlgren SvJT 1994 s. 400 och 401. Se även 1 kap. 9 § RF.

⁹⁵ Prop. 1971:30 s. 283.

skyldighet att tillämpa officialprincipen.⁹⁶ Tvistemålsprocessen kan användas för att lösa meningsskiljaktigheter mellan enskilda i civilrättsliga frågor och vara ett sätt för enskilda att ta tillvara sin rätt och få rättsskydd. Tvistemålsprocessen kan också vara handlingsdirigerande såtillvida att parterna kanske väljer att inte bryta ett avtal om de känner till att domstol i sådana fall kan utdöma sanktioner.⁹⁷

Tvistemål är som huvudregel dispositiva.⁹⁸ I dispositiva mål är förlikning tillåten och parterna har avtalsfrihet och kan förfoga över dispositiva regler. Det är parterna som ansvarar för utredningen och bevisningen i målet.⁹⁹ Själva domstolsförfarandet omfattas däremot inte av parternas avtalsfrihet utan hör till domstolens kompetensområde. Detta för att hindra parterna från att otillåtet ändra talan eller på annat sätt handla otillbörligt i processen.¹⁰⁰ Domstolen har inte något större utrymme för officialprövning i målen och part kan delvis styra vad processen ska omfatta genom sitt yrkande. Vidare måste part åberopa de omständigheter som han eller hon vill att rätten ska lägga till grund för domen enligt 17 kap. 3 § RB.¹⁰¹ Svaranden kan välja att medge karendens yrkande, det vill säga ”bevilja” att karendens talan bifalls. Om svaranden medger karendens talan kan domstolen enligt 42 kap. 18 § RB meddela dom utan huvudförhandling, och döma i enlighet med medgivet yrkande.

I indispositiva tvistemål är det rätten som har utredningsansvaret och rätten är inte bunden av ett processuellt medgivande.¹⁰² Mål som är i huvudsak dispositiva, och där parterna kan förlikas, kan innehålla moment som är tvingande. Gränserna mellan vad som omfattas av civilrätt och avtalsfrihet å ena sidan och offentlighetskontroll å andra sidan kan i viss mån vara oklara och parternas rättshandlingar kan ha både civilrättsliga och processrättsliga effekter.¹⁰³

⁹⁶ Prop. 2013/14:45 s. 114 och prop. 2009/10:215 s. 161–166, se 43 kap. 4 § 2 st. och 46 kap. 4 § 2 st. RB.

⁹⁷ Lindell, *Civilprocessen* s. 89–101, Ekelöf & Edelstam, *Rättegång H.1* s. 19–20 och 80–81.

⁹⁸ Se 10 kap. 17 § RB för undantag.

⁹⁹ Lindell, *Civilprocessen* s. 27.

¹⁰⁰ Jfr prop. 1971:30 s. 291, Ekelöf & Edelstam, *Rättegång H.1* s. 61.

¹⁰¹ Westberg, *Festskrift till Hans Ragnemalm* s. 355–356, se 35 kap. 3 §§ RB. Se även Dahlgren SvJT 1994 s. 392 och 393.

¹⁰² Lindell, *Civilprocessen* s. 27 och Ekelöf m.fl., *Rättegång H.4* s. 73.

¹⁰³ Ragnemalm, *Förvaltningsprocessens grunder* s. 18 och NJA 1986 s. 205.

4.2 Typfall A, medgivande bygglovspliktig åtgärd

4.2.1 Introduktion

Som konstaterats i avsnitt 3.2 är ett medgivande till en bygglovspliktig åtgärd ett underlag till byggnadsnämndens bygglovsbeslut och inte något bindande avtal mellan parterna eller någon bindande ensidig utfästelse från grannen att inte motsätta sig ansökningen. Bedömningen blir densamma oavsett om det är byggnadsnämnden eller byggherren som inhämtar medgivandet. Nedan kommer att utredas om medgivandet kan klassificeras som en processuell handling eller inte. Bedömningen kommer huvudsakligen att göras utifrån vad inhämtande av medgivande har för betydelse för processen och medgivandets karaktär samt processens karaktär i de olika instanser som kan vara aktuella för typfallen.

4.2.2 Handläggning av ärendet i byggnadsnämnden

4.2.2.1 Typfall A.1, medgivande inhämtat av byggnadsnämnden

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta och ge berörd granne och sakägare möjlighet att yttra sig enligt 9 kap. 25 § PBL är ett obligatoriskt moment i processen och medgivandet anses vara ett mycket viktigt beslutsunderlag som ska behandlas redan i byggnadsnämnden som första instans. Om nämnden underlåter att ge sakägaren tillfälle att yttra sig eller inte infogar yttrandet i beslutsunderlaget är det ett sådant allvarligt formfel att det ofta leder till att beslutet undanröjs vid ett överklagande.¹⁰⁴ Bygglovsärenden är huvudsakligen indispositiva och byggnadsnämnden ska, oavsett vad sökanden yrkar eller åberopar, bland annat ta hänsyn till allmänna intressen och till tredje mans intresse.¹⁰⁵

Bestämmelsen i 9 kap. 25 § PBL är en anvisning till nämnden angående vad som krävs för att målet ska vara tillräckligt utrett och en precisering av nämndens undersökningsplikt, jämför 8 § FPL. Byggnadsnämndens arbete ska följa allmänna förvaltningsrättsliga principer om prövning av ärenden och innefatta en självständig bedömning av om förutsättningarna för bygglov i 9 kap. 30–32 §§ PBL är uppfyllda

¹⁰⁴ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 25 §, MÖD dom 2012-12-12, mål nr 7952-12. Se RÅ 1997 ref. 10. Enligt Linberg bör inte ett sådant förfarandefel automatiskt leda till att bygglovsbeslutet undanröjs utan detta ska ske enbart om felet ”kan antas ha haft betydelse för utgången av prövningen av själva sakfrågan”, se FT 2003 s. 88.

¹⁰⁵ NJA 1986 s. 205 och NJA 2014 s. 445 p. 12.

eller inte. Att behandla grannens nekande som ett veto, utan att ytterligare pröva eller motivera ”grunderna”, strider mot den avvägning som ska göras mellan motstridiga intressen i en bygglovsprövning.¹⁰⁶ Medgivandet är följaktligen inte bindande för byggnadsnämnden.¹⁰⁷ Grannen eller sakägaren behöver inte yttra sig till nämnden men ska ges möjlighet att yttra sig. Nämnden ska oaktat att inget yttrande inkommit göra en självständig bedömning av ärendet.¹⁰⁸ Grannen eller annan sakägare är inte part i målet och grannen kan inte genom medgivandet ändra hur ärendet ska handläggas eller utgöra en förlikning. Medgivandet är kopplat till processen genom att vara ett underlag till byggnadsnämndens beslut och är en processuell handling.

4.2.2.2 Typfall A.2, medgivande inhämtat av byggherren

När byggherren själv inhämtar grannens och sakägarens medgivande räcker det inte att den sökande muntligen inför byggnadsnämnden uppger att de berörda grannarna eller sakägarna medger åtgärden eller redogör för deras yttranden.¹⁰⁹ Om den sökande själv tar in medgivanden från berörda eller påtar sig att sköta kommunikationen med dem ska byggnadsnämnden enligt JO 1989/90 s. 338 kräva bevis på att sakägarna är positivt inställda till åtgärden genom dokumentation och namnunderskrifter. Den granne eller sakägare som inte medger åtgärden ska ges tillfälle att yttra sig till nämnden. Det ovan sagda ligger i linje med byggnadsnämndens undersökningsplikt och kraven i 9 kap. 25 § PBL. Ansvar för att ärendet är tillräckligt utrett innan beslut fattas ligger på nämnden oavsett om någon annan fysiskt lämnar in underlaget till beslutet eller om nämnden själv inhämtar det.

Att byggherren själv inhämtar medgivandet skulle kunna vara i enlighet med officialprincipen och att det huvudsakligen är part som ska svara för utredningen i målet. Mot detta talar att byggnadsnämnden sannolikt inte kan förelägga byggherren att inkomma med medgivandet. I 9 kap. 21 § PBL och 6 kap. 8 § PBF framgår vilka handlingar som ska bifogas ansökan och anmälan. Inte någonstans framgår det uttryckligen att ett medgivande är en sådan handling. Fråga är då om medgivanden kan vara ”andra uppgifter som behövs för prövningen” enligt 9 kap. 21 § PBL. I förarbetet

¹⁰⁶ JO 2002/03 s. 397.

¹⁰⁷ Jfr 35 kap. 3 § 2 st. RB.

¹⁰⁸ Detta kan jämföras med att tredskodom inte blir aktuell i indispositiva mål vid allmän domstol ifall part uteblir, se 44 kap. 3 § RB.

¹⁰⁹ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 25 §.

till PBL framgår att de handlingar som ursprungligen efterfrågades var sådana för bedömning av åtgärdens tekniska och funktionella krav samt förenlighet med plan.¹¹⁰ Inte heller i propositionen 2009/10:170 nämns medgivande bland de handlingar byggherren ska inkomma med. Däremot understryks vikten av att berörda underrättas om åtgärden.¹¹¹ En ansökan kan inte anses ofullständig på grund av att byggherren inte bifogar medgivandet och genom detta kan inte byggnadsnämnden, enligt 9 kap. 22 § PBL eller 6 kap. 10 § PBF, förelägga byggherren att komplettera sin ansökan med sådana handlingar. Underrättelse enligt 9 kap. 25 § PBL är en del av bygglovsprocessen. Det är alltid byggnadsnämndens ansvar att underrättelse sker och JO har uttalat att byggnadsnämnden inte kan förelägga byggherren att bifoga medgivande till sin ansökan.¹¹² Ansvaret för utredningen i processen kan rimligen inte överföras till byggherren i indispositiva bygglovsärenden med en hänvisning till officialprincipen.

Ett medgivande enligt typfall A.2 kan vidare jämföras med förprocessuella medgivanden i dispositiva tvistemål. Ett medgivande som görs under förhandling, innan process har inletts, är en materiell rättshandling och inte en processuell handling.¹¹³ Den som lämnat medgivandet kan senare, i processen, bekräfta medgivandet, utan att ändra eller återta handlingen, och genom detta nya medgivande företa en processhandling.¹¹⁴ Även medgivande enligt typfall A.2 inhämtas innan någon process påbörjats och byggherren kan sägas återropa det materiella medgivandet till grund för att byggnadsnämnden ska bevilja bygglovsansökan. Bygglovsprocessen är dock som ovan sagts indispositiv. I likhet med Larssons resonemang gällande medgivande i indispositiva mål enligt rättegångsbalken, det vill säga att ett medgivande inte kan vara en materiell rättshandling eftersom parterna inte kan träffa förlikning och bestämma över föremålet för processen,¹¹⁵ kan bygglovsprocessens karaktär tala för att medgivandet bör anses vara en processrättslig handling. Det torde inte göra någon skillnad om byggherren själv inhämtat och överlämnat medgivandet till byggnadsnämnden eftersom att parterna inte kan enas om bygglov.¹¹⁶ I och med att ärendet är

¹¹⁰ Prop. 1985/86:1 s. 84.

¹¹¹ Prop. 2009/10:170 s. 278–281.

¹¹² Se JO 1995/96 s. 409 och JO 1989/90 s. 338.

¹¹³ Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 65, jfr Westberg, Vänbok till Robert Boman s. 365 not 22.

¹¹⁴ Heuman SvJT 1991 s. 88 not 2.

¹¹⁵ Larsson, Studier rörande partshandlingar s. 31.

¹¹⁶ Larsson, Studier rörande partshandlingar s. 30 och 31.

indispositivt ska byggnadsnämnden fullgöra sin underrättelseplikt enligt 9 kap. 25 § PBL, oavsett om medgivandet lämnats in eller inte och grannarna kan inte ”förlikas” och bestämma över utgången i ärendet genom att medge åtgärden. Byggnadsnämnden ska pröva frågorna rörande bygglov utan att civilrättsligt bedöma medgivandet och utan att bedöma andra civilrättsliga frågor eller avtal mellan grannarna.¹¹⁷ Även detta kan tala för att det är byggnadsnämnden som bör kontakta samtliga berörda och fullgöra underrättelseplikten oberoende av inlämnade medgivanden och utan att behandla tidigare gjorda medgivanden som materiella handlingar. Av bland annat kommentaren till 9 kap. 25 § PBL går det att få intrycket av att byggherren fritt kan välja att ta en ”processuell genväg” genom att lämna in medgivanden i samband med bygglovsansökan och därigenom korta byggnadsnämndens handläggningstid.¹¹⁸ Det förefaller inte rimligt att nämnden ska kunna välja att gå byggherren till mötes på denna väg och behandla medgivandet som en materiell handling i ett indispositivt ärende. Byggherrens och byggnadsnämndens hantering av medgivandet kan knappast medföra att handlingen blir materiell, särskilt inte med beaktande av att medgivandets karaktär har betydelse för grannens möjlighet till återkallelse, se avsnitt 5.2 nedan. Även ett medgivande enligt typfall A.2 är enbart en processuell handling.

4.2.3 Handläggning av ärendet i länsstyrelsen

Medgivande, enligt både typfall A.1 och A.2, ska vid överklagande lämnas till länsstyrelsen och ingå som underlag till länsstyrelsens beslut. Om länsstyrelsen finner att något medgivande eller yttrande saknas, eller är ofullständigt, kan de komplettera eller ta fram nytt medgivande som underlag till beslut.¹¹⁹ Länsstyrelsen ska tillämpa FL men FL saknar direkta regler om officialprövning och processuella medgivanden. Länsstyrelsen får då söka ledning i FPL.¹²⁰ När det gäller officialprövning kan länsstyrelsen tillämpa 8 § FPL analogt¹²¹ men även FPL saknar uttryckliga regler för hur processuella medgivanden ska behandlas. När regler saknas i FPL får RB och den allmänna processrättens system tjäna som ledning. Vid bedömningen bör processernas

¹¹⁷ Bjerken, Byggnadslov s. 92 och 56.

¹¹⁸ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 9 kap. 25 § PBL och prop. 1985/86:1 s. 732.

¹¹⁹ Se SOU 2014:14 s. 44 och 45.

¹²⁰ Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen. Med kommentarer, under avdelningen Förvaltningslagens ändamål och huvuddrag, i avsnittet Lagens tillämpning hos högre instans.

¹²¹ Warnling-Nerep, En introduktion till förvaltningsrätten s. 24 och 25 samt 43, Dahlgren SvJT 1994 s. 391 och prop. 1971:30 s. 529, se avsnitt 4.1.2.1 ovan.

olika uppbyggnad och karaktär beaktas.¹²² Högsta domstolen uttalar i NJA 2014 s. 445 att sakägares medgivande under tiden ärendet handläggs hos byggnadsnämnden bör bedömas utifrån allmänna processrättsliga principer.¹²³ I och med att länsstyrelsens handläggning har karaktär av omprövning av byggnadsnämndens beslut torde samma principer gälla för länsstyrelsens handläggning som för byggnadsnämndens prövning. Förvaltningsmål är i huvudsak indispositiva och vid indispositiva mål i allmän domstol är inte rätten bunden av ett lämnat medgivande men det kan användas som ett underlag till bedömningen. Samma princip kan tillämpas av länsstyrelsen vid bedömningen av medgivandet. Processens tvingande karaktär förändras inte vid ett överklagande och inte heller medgivandets karaktär av processhandling.

4.2.4 Handläggning av ärendet i domstol

Vid mark- och miljödomstols och Mark- och miljööverdomstolens handläggning ska domstolen se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver enligt 12 § ÄL. Processen är en tvåpartsprocess och byggnadsnämnden är vanligtvis den ena parten, se 5 kap. 2 § LOM¹²⁴. Den andra parten är den som överklagat myndighetens beslut. Beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet kan tillämpningen av officialprincipen variera men domstolens officialskyldighet begränsas normalt när ena parten är en myndighet. Anledningen är att byggnadsnämnden i egenskap av myndighet även som motpart ska agera sakligt och objektivt.¹²⁵ Vid tillämpning av 12 § ÄL kan ledning eventuellt hämtas från indispositiva tvistemål¹²⁶ och målets karaktär av förvaltningsmål talar för att domstolen inte ska vara bunden vid medgivandet. Domstolen ska, enligt 27 § ÄL, vid överklagande inte gå utöver det part yrkat. Vid överklagande är domstolen som huvudregel bunden vid parts yrkande, 27 § 2 st. ÄL. Undantag kan göras om beslutet är till fördel för part utan att vara till nackdel för annan enskild. Denna bestämmelse kan jämföras med 29 § FPL.

¹²² Se RÅ 2006 ref 82.

¹²³ NJA 2014 s. 445 p. 11, jfr hovrättens yttrande i NJA 1980 s. 56.

¹²⁴ Enligt 11 § ÄL är den myndighet vars beslut överklagas motpart men specialregleringen i LOM gäller före ÄLs bestämmelse enligt 3 § ÄL och i 5 kap. 1 § 2 st. LOM föreskrivs det uttryckligen att 11 § ÄL inte ska tillämpas.

¹²⁵ Prop. 2009/10:215 s. 165–166 och RÅ 2006 ref. 46 samt Dahlgren SvJT 1994 s. 400–401. Se även 1 kap. 9 § RF.

¹²⁶ Se kommentaren till 8 § FPL, 17 kap. 3 § 2 men. RB, jfr dock prop. 2009/10:215 s. 161 att RBs förfaranderegler ”passar mindre väl” vid överklagande av förvaltningsmyndighets beslut.

4.3 Typfall B, medgivande komplementbostadshus

4.3.1 Introduktion

Ett medgivande till placering av ett komplementbostadshus närmare gränsen än 4,5 meter kan, som visats i avsnitt 3.3, vara en för grannen bindande ensidig rättshandling att godkänna placeringen. Detta oavsett om medgivandet gjorts beroende av villkor eller inte. För att byggherren ska få påbörja uppförandet av byggnaden krävs det likväl att åtgärden anmäls till byggnadsnämnden och att nämnden meddelar startbesked för åtgärden. I avsnittet kommer att utredas om medgivande enligt typfall B även kan ha karaktär av en processuell handling. Utredningen tar i första hand sikte på vad medgivandet har för betydelse för processen och processens och medgivandets karaktär i de olika instanser som kan vara aktuella för typfallet.

4.3.2 Handläggning av ärendet hos myndighet

Den enskilde kan vända sig till byggnadsnämnden för att få råd, upplysningar, vägledning och annan hjälp i enlighet med serviceskyldigheten i 4 § FL. Något ärende eller process inleds inte i och med att nämnden fullgör sin serviceskyldighet. Om tvist uppstår mellan grannen och byggherren om lämnat medgivande får byggnadsnämnden inte pröva denna tvist, se 11 kap. 5 § RF. Bygglovsprocessen är som huvudregel indispositiv. Grannens medgivande, ensidiga rättshandling, påverkar processen så till vida att en åtgärd som enligt huvudregeln skulle varit föremål för krav på bygglov blir bygglovsfri. Det står grannen fritt att ensidigt välja om medgivandet ska lämnas eller inte och grannen förfogar därigenom över följderna om åtgärden måste underkastas bygglovsprövning enligt 9 kap. 2 § PBL eller inte. Bestämmelsen kan sägas vara dispositiv för grannen.¹²⁷ Byggherren kan inte bestämma att åtgärden ska vara bygglovsfri.

Huvudregeln enligt 9 kap. 4 a § PBL är att en åtgärd som placeras närmare gränsen än 4,5 meter är bygglovspliktig. Genom att grannen lämnar ett medgivande blir åtgärden bygglovsfri. För att bedöma om grannens medgivande har karaktär av en processhandling eller inte kommer nedan medgivande enligt typfall B att jämföras med några processhandlingar som kan företas i ett dispositivt mål i syfte att styra processen

¹²⁷ Användningen av ordet dispositiv är debatterat. Se exempelvis Larsson, SvJT 1980 s. 589, 603–604 och Ekelöf & Edelstam, Rättegång H.1 s. 52–56. Jag använder ordet i betydelsen att parterna kan avtala att annat än vad som föreskrivs i den aktuella lagstiftningen ska gälla dem emellan.

på något sätt. För civilrättsliga processuella avtal som prorogationsavtal, derogationsavtal och avtal om skiljeförfaranden gäller att dessa ska vara ömsesidiga och att ett ”avtal” ska ha slutits. Samma formkrav gäller för en utfästelse att inte fullfölja talan till högre instans, enligt 49 kap. 2 § RB, om utfästelsen görs innan någon dom meddelats.¹²⁸ Även om bygglovsprocessen som huvudregel är indispositiv har medgivande i typfall B inte lämnats inom någon process. Medgivandet kan därför inte jämföras med en utfästelse att inte fullfölja talan till högre instans. Medgivandet tar inte heller ”sikte” på någon process på det sätt som prorogationsavtal, derogationsavtal och avtal om skiljeförfaranden gör. Medgivandet påverkar processen enbart genom att vara ett rättsfaktum som leder till en viss följd och parterna har inte avtalat något om några processrättsliga frågor.¹²⁹ Bygglovsprövning är inte obligatorisk vid uppförande av komplementbostadshus och ett medgivande enligt typfall B är ingen processhandling i ett bygglovsärende.

Uppförande av komplementbostadshus ska anmälas till byggnadsnämnden och prövas utifrån reglerna om startbesked, se 9 kap. 16 § PBL, 6 kap. 5 § 11 p. PBF och 10 kap. 3 § PBL. Startbesked är ett myndighetsbeslut som inte kan överklagas och inte bli föremål för domstolsprövning.¹³⁰ Syftet med en anmälan är att byggnadsnämnden ska få kännedom om åtgärden och kunna utöva tillsyn över den.¹³¹ Ett medgivande påverkar inte processens form vad gäller anmälan och startbesked. Anmälan och startbesked krävs oavsett om åtgärden är bygglovsfri eller inte. Byggnadsnämndens undersökningsplikt är inte lika långtgående vid anmälan och startbesked av komplementbostadshus som vid godkännande av startbesked avseende bygglovspliktig åtgärd. Skillnaden är att det för anmälningspliktig åtgärd räcker att den *kan antas* komma att uppfylla de krav som ställs enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, medan det för bygglovspliktig åtgärd krävs att kraven *är* uppfyllda och att detta visas för nämnden, se 10 kap. 23 § 1 st. 1 p. PBL för komplementbostadshus och hela 10 kap. 23 § PBL för bygglovspliktiga åtgärder.¹³² Det förefaller rimligt att byggnadsnämnden inte ska ha lika långtgående undersökningsplikt vid bygglovsfria åtgärder som vid bygglovspliktiga

¹²⁸ Ömsesidigheten ligger i att parterna ”avtalar”. Det behöver inte nödvändigtvis innebära att de har samma skyldigheter eller rättigheter men detta faller utom denna uppsats område att utreda. Se 10 kap. 16 §–17 a §§ RB, lag (1999:116) om skiljeförfaranden, Lindell, Civilprocessen s. 179, 340 och 612–613 samt prop. 1988/89:78 s. 44.

¹²⁹ NJA II 1915 s. 612.

¹³⁰ 13 kap. 15 § PBL, prop. 2013/14:127 s. 17, 55, 59 och 69 samt Boverket, rapport 2013:35 s. 62.

¹³¹ Prop. 2013/14:127 s. 58–60.

¹³² Prop. 2013/14:127 s. 74.

åtgärder med tanke på vem som ansvarar för inhämtande av medgivanden. Vid bygglovsfria åtgärder är det byggherren som ansvarar för inhämtande av medgivande och formerna för detta medan ansvaret vid bygglovspliktiga åtgärder åvilar byggnadsnämnden. Om myndighetens undersökningsplikt i båda fallen skulle vara lika stor skulle det kunna medföra en förskjutning av ansvaret för inhämtade av medgivanden från byggherren till myndigheten vid bygglovsfria åtgärder. Medgivandets karaktär och ansvarsfördelningen förändras inte om byggnadsnämnden förelägger byggherren att komplettera en ofullständig anmälan med medgivande om sådant saknas, se 6 kap. 10 § PBF, eller om ett tillsynsärende enligt 11 kap. PBL initieras. Att byggnadsnämnden har en något mer begränsad undersökningsplikt vid anmälan och startbesked för komplementbostadshus än vid bygglovsprövning av bygglovspliktiga åtgärder påverkar inte heller processens karaktär. Anmälan och startbesked kan inte överklagas, se ovan avsnitt 4.3.2.2. När det gäller tillsynsmål är instansordningen densamma som för lovbeslut och länsstyrelsen är överprövande myndighet se 13 kap. 3 § PBL.¹³³ Processen är inte sådan att ett lämnat medgivande byter karaktär för att länsstyrelsen prövar åtgärden utifrån kraven i PBL i ett tillsynsmål. Medgivandet i typfall B är inte en processuell handling, vare sig vid byggnadsnämndens handläggning av anmälan och startbesked eller vid tillsynsmål i byggnadsnämnden eller länsstyrelsen.

4.3.3 Handläggning av ärendet hos domstol

Ett anmälningsärende eller ett ärende om startbesked kan som sagts inte överklagas och blir därigenom inte föremål för domstols prövning.¹³⁴ Kan medgivandet i och med detta anses vara en rättshandling som innebär att någon avhänder sig allt processuellt rättsskydd? Sådana rättshandlingar är ogiltiga.¹³⁵ Ett medgivande innebär att åtgärden inte behöver prövas i ett bygglovsförfarande men grannen kan fortfarande vända sig till byggnadsnämnden och initiera ett tillsynsärende om han eller hon tycker att någon av de övriga förutsättningarna för bygglovsfrihet inte är uppfyllda. Grannen kan överklaga byggnadsnämndens beslut att inte vidta någon åtgärd och ärendet kan i sådant fall prövas hos förvaltningsdomstol.¹³⁶ Tillsynsärenden är indispositiva ärenden och

¹³³ Se SOU 2014:14 s. 36.

¹³⁴ 13 kap. 15 § PBL, prop. 2013/14:127 s. 17, 55, 59 och 69 samt Boverket, rapport 2013:35 s. 62.

¹³⁵ Se NJA 1958 s. 654 och NJA 1971 s. 453.

¹³⁶ Regeringen har bedömt att denna ordning uppfyller Europakonventionens krav på domstolsprövning, se prop. 2013/14:127 s. 58–60, HFD 2011 not 93, jfr dock RÅ 2010 ref. 29. Huruvida detta stämmer är en intressant fråga men den hamnar utanför syftet med detta arbete.

domstolen har till exempel skyldighet att undersöka förutsättningarna för ingripande eller påföljd så snart det finns anledning att anta att någon brutit mot reglerna i PBL. Tillsynsärendet förutsätter inte grannens medverkan men grannen har genom processen möjlighet att få tillåtligheten av komplementbostadshuset enligt PBL prövad och därigenom processuellt rättsskydd. Medgivandet tar inte heller under de här förutsättningarna sikte på processen i första hand utan på förhållandet mellan grannen och byggherren. Det faktum att tillsynsmyndighet har en skyldighet att kontrollera byggherren förändrar inte medgivandets karaktär.

Uppstår det en tvist om ett lämnat medgivande kan denna tvist prövas vid allmän domstol i en tvistemålsprocess. Grannen har av den anledningen inte av sagt sig all sin rätt till domstolsprövning. Tvist om medgivande rör inte det allmännas intressen utan enbart privata intressen. Frågor om bygglov ska inte prövas i en civilrättslig process varför byggnadsnämnden inte får ta upp denna tvist.¹³⁷ Om allmän domstol i ett tvistemål finner att medgivandet är ogiltigt får grannen initiera ett tillsynsärende. Tillsynsmyndigheten får då kontrollera om åtgärden uppfyller kraven i PBL, bland annat om kraven för bygglovsfrihet är uppfyllda med beaktande av att ett giltigt medgivande saknas.

4.4 Typfall C, medgivande komplementbyggnad

4.4.1 Introduktion

Grannen kan bli bunden vid medgivandet till placering av komplementbyggnad närmare gränsen än 4,5 meter genom att han eller hon företar en bindande ensidig rättshandling. Detta oavsett om medgivandet gjorts beroende av villkor eller inte. Det krävs varken bygglov, anmälan eller startbesked för åtgärden. I detta avsnitt ska undersökas om lämnat medgivande ändå kan påverka bygglovsprocessen på något sätt, vid myndighet eller domstol, samt om medgivandet därigenom kan ha karaktär av en processuell handling. Det är framför allt medgivandets betydelse för processen och vilken karaktär processen och medgivandet har som ligger till grund för bedömningen av om medgivandet kan anses vara en processuell handling eller inte.

¹³⁷ Bjerken, Byggnadslov s. 113.

4.4.2 Handläggning av ärendet hos myndighet

Medgivande till placering av en komplementbyggnad närmare gränsen än 4,5 meter påverkar processen på samma sätt som ett dito medgivande av placering av ett komplementbostadshus, se typfall B och avsnitt 4.3 ovan, det vill säga medgivandet medför att åtgärden blir bygglovsfri om även övriga kriterier för bygglovsfrihet är uppfyllda. Grannen kan ensidigt medge åtgärden om han eller hon vill. Några formkrav uppställs inte i PBL för hur detta medgivande ska lämnas. Medgivandet är dock en förutsättning för att åtgärden ska få uppföras utan bygglov. Byggherren har då möjlighet att uppföra åtgärden utan bygglov men han eller hon kan också välja att söka frivilligt bygglov enligt 9 kap. 14 § PBL. Det finns inga krav på ”obligatorisk process” för tillåtligheten av uppförandet av komplementbyggnad och åtgärden är inte föremål för någon myndighetsprövning. Komplementbyggnader är undantagna från såväl anmälningsplikt som krav på startbesked, se 9 kap. 16 § PBL, 6 kap. 6 § PBF och 10 kap. 3 § PBL. Rättshandlingen har inte företagits av byggnadsnämnden och det pågår inget ärende om åtgärden som grannen kan vara part i och företa rättshandlingar i. Medgivandet är inte någon processuell handling utan ett rättsfaktum som leder till rättsföljden bygglovsfrihet.

4.4.3 Handläggning av målet hos domstol

Medgivande till placering av komplementbyggnad i enlighet med 9 kap. 4 § 2 st. PBL är en materiell handling och om tvist uppstår om denna får talan väckas i allmän domstol inom ramen för ett dispositivt tvistemål. Målet rör i framför allt enskildas intressen och inte det allmännas intressen. Även om en domstolsprocess inleds är medgivandet en materiell handling då det inte lämnats i eller inför en process. Medgivandet har vanligtvis lämnats innan någon byggnad uppförs eftersom medgivandet är en förutsättning för bygglovsfrihet. Följden av att medgivandet lämnas, och emellanåt säkert syftet med grannens medgivande, är att någon process inte ska bli aktuell för åtgärden. Medgivandets karaktär förändras inte i de fall åtgärden blir föremål för ett tillsynsärende, jämför avsnitt 4.3.3 ovan, eller om medgivandet prövas i ett tvistemål vid allmän domstol.

4.5 Typfall D, medgivande frivilligt bygglov

4.5.1 Introduktion

I typfall D har grannen inledningsvis kunnat företa en omedelbart bindande ensidig rättshandling genom att godkänna placering av antingen ett komplementbostadshus eller en komplementbyggnad närmare gränsen än 4,5 meter. Därefter har byggherren ansökt om bygglov för åtgärden och under byggnadsnämndens prövning av åtgärden uppkommer inte något avtal eller lämnas inte någon ytterligare bindande ensidig rättshandling från grannen. Fortsättningsvis i avsnittet kommer att utredas om ett lämnat medgivande är en processuell handling eller inte. Det är i första hand medgivandets karaktär och även dess betydelse för respektive process som ligger till grund för bedömningen av om handlingen är processuell eller inte samt de aktuella processernas karaktärer.

4.5.2 Handläggning av ärendet hos myndighet

Byggnadsnämnden ska pröva frågorna rörande bygglov utan att göra någon civilrättslig bedömning och utan att bedöma andra civilrättsliga frågor eller avtal mellan grannarna. Medgivandet kan följaktligen ha civilrättslig verkan utan att ha processrättslig verkan.¹³⁸ Medgivandet kan lämnas in av byggherren som bevis på grannens inställning men eftersom bygglovsärendet är indispositivt kan inte medgivandet binda byggnadsnämnden och inte heller befria nämnden från dess underrättelseskyldighet. Byggherren kan åberopa det materiella medgivandet som grannen tidigare lämnat men det torde stå grannen fritt att i processen om frivilligt bygglov yttra sig på annat sätt än tidigare eller att lämna ett processuellt medgivande.¹³⁹ Det först lämnade medgivandet, enligt typfall B eller C ovan, är inte ett processuellt medgivande och det faktum att byggherren själv väljer att söka ett frivilligt bygglov förändrar inte medgivandets karaktär. En civilrättslig utfästelse är inte bindande i en process men om grannen väljer att upprepa medgivandet inför byggnadsnämnden bör, i vart fall, det nya medgivandet vara en processuell handling.¹⁴⁰

¹³⁸ Bjerken, Byggnadslov s. 92 och 56 samt Westberg, Festskrift till Hans Ragnemalm s. 360.

¹³⁹ Jfr Heuman SvJT 1991 s. 89 angående civilrättsligt erkännande.

¹⁴⁰ Jfr Heuman SvJT 1991 s. 89 och Ekelöf m. fl, Rättegång H.4 s. 65.

Om byggherren redan innan medgivandet lämnas påtalar för grannen att han eller hon kommer att söka frivilligt bygglov för åtgärden blir bedömningen något mer osäker. I de fall byggherren ansöker om bygglov och bifogar medgivandet som ”grund” för att bygglov ska beviljas kan fråga uppstå om medgivandet ska anses vara en processhandling eller en materiell handling. Exemplet uppvisar stora likheter med typfall A.2. De intressen som står mot varandra i detta fall är avgivarens möjlighet att kunna återkalla sin ensidiga rättshandling och byggherrens intresse av att kunna lita på att rättshandlingen består. Vid tolkning av ensidiga rättshandlingar har avgivarens vilja stor betydelse.¹⁴¹ Grannens intresse av att kunna ta tillbaka medgivandet kan tala för att handlingen ska anses vara jämförbar med ett medgivande enligt typfall A.2, det vill säga processuellt. Rättshandlingen kan likafullt vara ett materiellt medgivande även om en process förutsätts eller till och med inletts.¹⁴² Det avgörande är rättshandlingens karaktär.

Vad gäller om medgivandet skulle bedömas vara processuellt och byggherren därefter inte söker något bygglov, trots att han eller hon meddelat grannen att frivilligt bygglov ska sökas? Finns det då något medgivande överhuvudtaget? Westberg har uttalat att domstolen inte bör kunna ”omtolka” ett processuellt medgivande till ett materiellt medgivande vid en ofullständig stämningsansökan enligt 42 kap. 2–4 §§ RB om det inte finns ”specifika skäl” för detta. Westberg hänvisar till huvudregeln att en rättshandling som företas i en process ska tolkas som en processhandling och bara ha verkningar i den processen.¹⁴³ Westbergs uttalande rör dispositiva tvistemål. För att Westbergs uttalande ska läggas till grund för hur medgivande till placering i detta fall ska bedömas talar att grannen kan ha förutsatt att lämnat medgivande enbart ska ha betydelse som underlag till nämndens bedömning och att frågan om eventuell olägenhet ska bedömas objektivt, oavsett medgivande eller inte, samt att avgivarens vilja ska väga tungt. Mot denna tolkning talar att någon process inte påbörjats och inte heller är nödvändig för åtgärdens tillåtlighet. Anledningen till att byggherren skulle vilja pröva åtgärdens förenlighet med PBL är sannolikt att få någon av de andra förutsättningarna för bygglovsfrihet prövad, inte medgivandet som sådant. Byggherren skulle fräntas det ”frivilliga” i att söka bygglov enligt 9 kap. 14 § PBL genom att han eller hon i sådant

¹⁴¹ Jfr gåvogivarens och testators vilja vid tolkning av de handlingarna.

¹⁴² Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 65.

¹⁴³ Westberg, Vänbok till Robert Boman s. 365 not 22, jfr NJA 2014 s. 445.

fall i praktiken måste söka bygglov för att försäkra sig om att grannen blir bunden av medgivandet. Vad grannen lämnar medgivande till enligt 9 kap. 4 och 4 a §§ PBL är byggnadens placering. Medgivandets karaktär är materiellt i typfall B och C och byggherrens eventuella förfogande över att låta åtgärden prövas inom ramen för en bygglovsprocess förändrar inte detta.¹⁴⁴ Om det är av största vikt för grannen att kunna återta sitt medgivande bör han eller hon invänta byggnadsnämndens prövning innan medgivandet lämnas. Länsstyrelsen är överprövande myndighet vid överklagande av frivilliga bygglov. Processen i länsstyrelsen har behandlats i avsnitten 4.1.3.1, 4.2.3 och 4.3.3 ovan. Länsstyrelsens prövning påverkar inte medgivandets karaktär i processen.

4.5.3 Handläggning av ärende eller mål hos domstol

När det första medgivandet lämnades var förutsättningarna att någon process inte skulle inledas. Om byggherren senare väljer att söka ett frivilligt bygglov eller initiera ett tillsynsärende förändrar inte detta medgivandets karaktär. Medgivandet är fortfarande materiellt. Det bör inte göra någon skillnad för bedömningen att byggherren upplyst grannen om att frivilligt bygglov kommer att sökas och inte heller att frivilligt bygglov inte söks trots att byggherren uppgivit att så skulle ske. Medgivande som lämnats enligt typfall B och C bör ha karaktären av ett materiellt medgivande oavsett vilken typ av process det prövas i. Om ett andra medgivande lämnas i den frivilliga bygglovsprocessen blir detta medgivande processuellt i alla instanser, det vill säga även vid domstols prövning, se avsnitt 4.2.4 och typfall A.

¹⁴⁴ Jfr Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 65.

5 Återkallelse av medgivande

5.1 Allmänt om återkallelse av medgivande

5.1.1 Introduktion

Som konstaterats har grannen inte möjlighet att sluta något bindande avtal om tillåtligheten av en åtgärd som kräver bygglov. Ett sådant medgivande ska enbart anses ha processuell betydelse. Ett medgivande till placering av byggnad närmare gränsen än 4,5 meter kan vara en ensidigt bindande materiell rättshandling från grannen. Medgivandets innehåll är i sådant fall att grannen medger placeringen av byggnaden och följderna av rättshandlingen är att åtgärden inte behöver prövas inom ramen för bygglov. Medgivandet är materiellt och tar inte sikte på någon process. När det konstaterats vilken karaktär de olika typfallen av medgivande har återstår frågan om vilka konsekvenser denna klassificering får. I kapitlet kommer att utredas om grannen och sakägaren ensidigt kan få ta tillbaka sitt medgivande och hur och när återkallelse i sådant fall får ske.

5.1.2 Grunden för återkallelse

Ett medgivande som företas i en rättegång är som huvudregel en processhandling och den som gör ett sådant processuellt medgivande kan fritt återkalla medgivandet i den instans det gjordes.¹⁴⁵ Både att handlingen är en processhandling och att det finns möjlighet till återkallelse gäller om inte särskilda omständigheter talar för att en annan bedömning ska göras.¹⁴⁶ I dispositiva mål krävs att det föreligger ”alldeles speciella omständigheter”, i form av exempelvis grovt rättegångsfel eller någon resningsgrund, för att en part i en högre instans ska få ta tillbaka ett medgivande som gjorts i en lägre instans.¹⁴⁷ I indispositiva mål har ett medgivande kunnat tas tillbaka i högre instans och kraven för en återkallelse är inte lika stränga som återkallelse i dispositiva mål.¹⁴⁸ Det finns emellertid inga fastställda principer som går att tillämpa på alla indispositiva mål utan hänsyn får tas till den enskilda måltypen och vilken disposition som företagits.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Se t. ex. NJA 1972 s. 439.

¹⁴⁶ Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 65–66, NJA 1980 s. 56 och NJA 1996 s. 46 s. 51.

¹⁴⁷ Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 66 med fotnoter och NJA 2014 s. 445 p. 12 med hänvisning till NJA 1983 s. 148.

¹⁴⁸ NJA 1976 s. 599 och NJA 2014 s. 445 p. 12–14.

¹⁴⁹ Se Högsta domstolens skäl i NJA 2014 s. 445 p. 13.

Huvudregeln är att det inte går att återkalla en materiell rättshandling efter det att den blivit bindande. Löftesprincipen, det vill säga att parten blir ensidigt bunden när den andre parten mottagit löfte om att ingå avtal, följer av 1 § AvtL. Avtalslagen tar framför allt sikte på anbud–accept modellen. Den som avger ett anbud är ensidigt bunden av sitt löfte likaväl som den som accepterar anbudet är bunden av sin accept. Vid accepten uppkommer ett för båda parter bindande avtal.¹⁵⁰ En part får inte ensidigt bryta detta avtal genom en återkallelse av anbudet eller accepten. Genom 7 § AvtL ges möjlighet till återkallelse om denna kommer mottagaren av anbudet eller svaret tillhanda innan han eller hon tagit del av anbudet eller svaret. Regeln är dispositiv och enbart direkt tillämplig på avtal.

5.1.3 Formkrav för återkallelse

Återkallelse av ett medgivande är, liksom lämnandet av medgivande, också en rättshandling. Varken PBL, PBF, FL eller ÄL har några särskilda regler om återkallelse av ett lämnat medgivande. För det processuella medgivandet kommer därför framför allt reglerna i RB att ligga till grund för bedömningen och för den materiella ensidiga rättshandlingen grundas bedömningen på allmänna avtalsrättsliga principer.

5.2 Typfall A, medgivande bygglovspliktig åtgärd

5.2.1 Introduktion

Hittills i uppsatsen har framgått att ett medgivande enligt såväl typfall A.1 som A.2 varken är något bindande avtal eller någon bindande ensidig utfästelse från grannen att inte motsätta sig bygglovsansökningen. Medgivandet har, för båda typfallen, enbart procesuell betydelse och karaktär av en processuell handling. Det gör ingen skillnad för bedömningen om det är byggnadsnämnden eller byggherren som inhämtar grannens medgivande. Bedömningen blir därför densamma både för typfall A.1 och A.2 och dessa behandlas av den anledningen utan åtskillnad nedan i avsnittet. Medgivandets karaktär kommer att ligga till grund för bedömningen av om återtagande är möjligt och, om så är fallet, även för när och hur ett återtagande kan ske.

¹⁵⁰ Ramberg & Ramberg, Avtalsrätten. En introduktion s. 47.

5.2.2 Medgivandets karaktär och möjligheten till återkallelse

5.2.2.1 Återkallelse vid handläggning hos myndighet

Ett medgivande som lämnas inför byggnadsnämndens beslut om bygglov är en processhandling. Huvudregel är att ett processuellt medgivande fritt kan återkallas i den instans medgivandet lämnades om det inte finns särskilda omständigheter som talar för att någon annan bedömning ska göras.¹⁵¹ Några särskilda omständigheter som talar för att en annan bedömning ska göras torde inte föreligga i normalfallet. Berörd granne eller sakägare som medgivit åtgärden i samband med byggnadsnämndens underrättelse enligt 9 kap. 25 § PBL kan enligt allmänna processrättsliga principer därför återta sitt medgivande under tiden ärendet handläggs hos nämnden. Byggherren kan inte rikta några civilrättsliga anspråk mot grannen eller sakägaren med anledning av en återkallelse av medgivandet eftersom medgivandet enbart bör anses ha processuell betydelse.¹⁵² I NJA 2014 s. 445 uttalade Högsta domstolen att en sakägare som lämnat ett yttrande inte bör bli bunden vid detta yttrande så länge inte domstol prövat bygglovet och sakägaren blivit part i det målet. Det betyder att återkallelse är möjlig även när länsstyrelsen prövar ärendet och under handläggningen i mark- och miljödomstolen.¹⁵³

5.2.2.2 Återkallelse vid handläggning hos domstol

Den som överklagar ett förvaltningsbeslut till domstol är inte bunden av den ståndpunkt han eller hon hade vid förvaltningsmyndighetens förrättning, om inte annat följer av lag. Återkallelsen kan därför göras även under handläggningen i första instans hos domstol.¹⁵⁴ Processen är obligatorisk och medgivandet har ingen verkan i sig själv. Byggherren kan inte med några rättsliga medel tvinga grannen till fullgörelse med stöd av medgivandet. Byggherren och domstolen kan inte, genom att välja att agera som om handlingen var materiell, påföra berörd granne eller sakägare någon större bundenhet än vad ett processuellt medgivande medför.

När en part medgivit något i en lägre instans och återkallar detta i en högre instans i ett indispositivt mål finns ingen generell princip att tillgå för bedömning av om detta ska beaktas.¹⁵⁵ I indispositiva mål kan återkallelse beaktas i större utsträckning än

¹⁵¹ Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 65–66 och NJA 1980 s. 56 samt NJA 1996 s. 46.

¹⁵² NJA 2014 s. 445 p. 11, jfr NJA 1980 s. 56.

¹⁵³ NJA 2014 s. 445 p. 14–15 och NJA 1976 s. 599.

¹⁵⁴ NJA 1976 s. 599 och NJA 2014 s. 445 p. 14–15.

¹⁵⁵ NJA 2014 s. 445 p. 13.

vad som gäller för dispositiva mål. Det kan i indispositiva mål till exempel räcka om förutsättningarna för medgivandet brustit medan det för dispositiva mål krävs speciella omständigheter som att förutsättningarna för lämnat medgivande har brustit i avsevärd mån.¹⁵⁶

Högsta domstolen skriver i sina skäl, p. 14, att ”Grannyttranden tillkommer i regel i utomrättslig ordning i former som skiljer sig från vad som är brukligt i fråga om processuella dispositioner (jfr p. 10 och 11). Den sakägare som avger yttrandet har således inte genom att ta del i ett pågående rättsligt förfarande fått anledning att göra de överväganden som ett sådant förfarande typiskt sett föranleder, och som bör vara en förutsättning för ett slutligt ställningstagande i frågan om lov. Frågan om bundenhet bör därför överhuvudtaget inte aktualiseras så länge inte sakägaren har kommit att inta ställning av part i ett av domstol handlagt mål rörande det sökta lovet.”. Det medgivande som behandlas i domens punkt 10 motsvarar uppsatsens typfall A.2 och i punkt 11 hänvisar domstolen till att allmänna processrättsliga principer ska tillämpas vid bedömningen av berörd grannens eller sakägarens möjlighet att ändra ståndpunkt under ärendets handläggning.

Det bör rimligen inte göras någon skillnad för bedömningen om medgivandet lämnats enligt typfall A.1 eller typfall A.2. Byggnadsnämnden har i båda fallen skyldighet att kontrollera att grannen eller sakägaren har fått ta del av ett korrekt underlag till sin bedömning. Vidare kan Högsta domstolens uttalande ovan ge intryck av att om det inte föreligger någon process kan inte någon bundenhet till medgivandet uppstå. När det gäller bygglovsfria åtgärder inträder likafullt bundenheten till medgivande så snart byggherren tagit del av detsamma och någon process förutsätts inte. Högsta domstolens uttalande gäller emellertid process rörande *lovet* varför domstolens uttalande inte motsäger att bundenhet för annat medgivande än det i målet prövade kan inträda utan att domstol handlagt målet.

5.2.3 Formkrav för återkallelse

Ett medgivande är ett underlag till byggnadsnämndens beslut och ska lämnas till byggnadsnämnden. För att byggnadsnämnden i sin handläggning ska kunna ta hänsyn till att medgivandet har återkallats måste de få kännedom om återkallelsen. Det finns inga formkrav för hur en återkallelse ska göras och den behöver inte vara uttrycklig. Det

¹⁵⁶ NJA 1983 s. 148 och Lindell, Civilprocessen s. 400 och tillhörande fotnoter.

räcker att grannen eller sakägaren överklagar ett bygglov för att det ska anses som om han eller hon tagit tillbaka ett tidigare lämnat medgivande.¹⁵⁷ När det gäller ett överklagande ska det enligt 23 § FL vara skriftligt men ett överklagande kan undantagsvis lämnas muntligt på telefon.¹⁵⁸ Om grannen eller sakägaren under pågående handläggning vill ta tillbaka medgivandet ska återkallelsen lämnas till den instans som handlägger ärendet eller målet. I de fall återkallelsen sker genom ett överklagande ska överklagandet lämnas till den instans som meddelat beslutet, se 23 § 2 st. FL och 38 § ÄL.

Högsta domstolen har i målet NJA 2014 s. 445 uttalat att den som enligt 9 kap. 25 § PBL medgivit ett bygglov i ett granneyttrande inte är bunden av ställningstagandet varken under byggnadsnämndens handläggning eller under handläggningen i mark- och miljödomstolen.¹⁵⁹ Medgivandet kan alltså återkallas så länge handläggningen pågår. Det är först i mark- och miljödomstolen en domstol prövar ärendet och grannen eller annan sakägare kan bli part i målet.¹⁶⁰ Eftersom medgivandet enbart ska tillmätas processuell betydelse, och inte civilrättslig betydelse, torde en återkallelse endast ha relevans så länge processen pågår. När beslut eller dom vunnit laga kraft ska byggherren kunna förlita sig på att bygglovets består.¹⁶¹ Den bortre gränsen för berörd granne eller sakägares möjlighet för återkallelse av medgivandet torde vara knuten till möjligheten att överklaga mark- och miljödomstolens dom. När domen vunnit laga kraft, och processen sålunda är avslutad, bör inte grannen eller sakägaren kunna ta tillbaka medgivandet.

I PBL regleras överklagandetiden för kommuns och länsstyrelses beslut om bygglov och tillsyn i 13 kap. 16 § med hänvisning till 23–25 §§ FL.¹⁶² När klagande är en enskild person ska överklagan ha kommit in till den myndighet som meddelat beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet enligt 23 § FL. 13 kap. 8 § PBL hänvisar till 22 § FL angående vem som får överklaga beslutet. Enligt 22 § FL krävs att beslutet gått den klagande emot, att frågan angår den klagande och att

¹⁵⁷ NJA 2014 s. 445 p. 16 och 17.

¹⁵⁸ MÖD 2012:9.

¹⁵⁹ NJA 2014 s. 445 p. 1, 11 och 15.

¹⁶⁰ NJA 2014 s. 445 p. 14, se även NJA 1976 s. 599.

¹⁶¹ Jfr prop. 2009/10:170 s. 293–296.

¹⁶² Med ”andra beslut” avses bland andra beslut om tillsyn, se SOU 2014:14 s. 36.

beslutet kan överklagas.¹⁶³ Att grannen eller sakägaren har medgivit åtgärden begränsar inte dennes möjlighet att överklaga beslutet enligt NJA 2014 s. 445 p. 7–8. Återkallelse ska inte ses som en fråga om klagorätt utan ska prövas för sig. Mark- och miljödomstolens dom kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen enligt 1 kap. 2 § LOM och regler om överklagandet finns i 36–38 §§ ÄL. Överklagandetiden är tre veckor räknat från dagen för beslutet eller från dagen då klaganden fick del av beslutet beroende på hur beslutet fattats, se 38 § ÄL.

5.3 Typfall B, medgivande komplementbostadshus

5.3.1 Introduktion

Som konstaterats är ett medgivande till placering av ett komplementbostadshus närmare gränsen än 4,5 meter en för grannen bindande ensidig rättshandling. Medgivandet påverkar processen genom att vara ett rättsfaktum som leder till att åtgärden får uppföras utan bygglov men medgivandet är ingen processuell handling. Det är medgivandets karaktär av ensidig rättshandling som kommer att ligga till grund för bedömningen av om grannen har möjlighet att återta ett lämnat medgivande och, om återtagande är möjligt, även för när och hur en återkallelse av medgivandet kan ske.

5.3.2 Medgivandets karaktär och möjligheten till återkallelse

Om grannen lämnat ett medgivande utom process i form av en ensidig rättshandling är han eller hon som huvudregel bunden av rättshandlingen när mottagaren tagit del av medgivandet, se avsnitt 3.3.3.5. Grannen kan efter denna tidpunkt inte återta medgivandet utan att riskera sanktioner. Medgivandet kan emellertid enligt allmänna avtalsrättsliga principer återkallas innan bundenhet uppstått. Detta kan ske antingen genom en återkallelse innan mottagaren hunnit läsa eller på annat sätt hunnit uppfatta medgivandet eller om mottagaren tar del av återkallelsen samtidigt som han eller hon tar del av medgivandet. Ett exempel skulle kunna vara att medgivandet läggs i byggherrens brevlåda och att återkallelsen därefter också läggs i brevlådan utan att byggherren först hunnit ta del av medgivandet.

¹⁶³ Prop 2009/10:170 s. 359, se även 13 kap. 9 § angående att den som underrättats eller ska ha underrättats enligt bestämmelser i PBL inte automatiskt har rätt att överklaga.

I de fall medgivandet prövas inom ramen för ett dispositivt tvistemål bör det anses oåterkalleligt. Detta eftersom medgivandet är materiellt och inte har lämnats ”i någon instans”.¹⁶⁴ Undantag kan göras om särskilda skäl föreligger. Ledning får sökas i allmänna regler om rättshandlingars ogiltighet, till exempel tredje och fjärde kapitlen AvtL, vid bedömning av om sådana särskilda skäl föreligger.¹⁶⁵ Reglerna behöver inte tillämpas strikt och kan möjligen tillämpas undantagsvis vid ursäktliga misstag.¹⁶⁶ 39 § 2 men. AvtL kan under vissa förutsättningar ha betydelse för tidpunkten för grannens bundenhet till lämnat medgivande. Även om byggherren i god tro fått kännedom om rättshandlingen kan den under särskilda omständigheter återkallas. Det är om ond tro infunnit sig efter det att medgivandet lämnats men innan motparten har hunnit inrätta sig efter rättshandlingen. Det ska då göras en avvägning mellan parternas intressen.¹⁶⁷ Om byggherren påbörjat åtgärden torde grannen kunna frånträda rättshandlingen om han eller hon påtar sig att betala de kostnader byggherren haft eller ersättning upp till det negativa kontraktsintresset.¹⁶⁸

Ett medgivande till placering av ett komplementbostadshus närmare gränsen än 4,5 meter lämnas utom process. Om en tvist uppstår om medgivandet kan grannen, i vart fall teoretiskt, lämna ett nytt medgivande i den processen.¹⁶⁹ Detta medgivande blir ett processuellt medgivande i ett dispositivt mål. För att grannen i högre instans ska kunna få återta detta medgivande krävs det sannolikt ”alldeles speciella omständigheter”. Sådana omständigheter kan vara att det föreligger någon resningsgrund eller ett grovt rättegångsfel.¹⁷⁰

5.3.3 Formkrav för återkallelse

För att återkalla ett medgivande innan bundenhet uppstår måste grannen kontakta byggherren. Det finns inga formkrav för hur en sådan återkallelse ska ske. Om grannen önskar komma ifrån givet meddelande på grund av någon ogiltighetsgrund får han eller hon skriftligen väcka talan om detta vid allmän domstol inom ramen för ett dispositivt

¹⁶⁴ Jfr NJA 1983 s. 148.

¹⁶⁵ Se Ekelöf m.fl., Rättegång H.4 s. 65.

¹⁶⁶ Se HovRs resonemang i NJA 1980 s. 56.

¹⁶⁷ Adlercreutz & Mulder, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt s. 22, jfr NJA 1999 s. 575.

¹⁶⁸ Grönfors & Dotevall, Avtalslagen. En kommentar, kommentaren till 39 §.

¹⁶⁹ Jfr Larsson, Studier rörande partshandlingar s. 30–31.

¹⁷⁰ Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 66 med fotnoter och NJA 2014 s. 445 p. 12 med hänvisning till NJA 1983 s. 148.

tvistemål, se 13 kap. 4 § RB och 42 kap. 1 § RB. Det är då inte fråga om ett återkallande av handlingen utan om att handlingen ska anses ogiltig. 3 kap. AvtL är tillämpligt även på ensidiga rättshandlingar.¹⁷¹

5.4 Typfall C, medgivande komplementbyggnad

5.4.1 Introduktion

Ett medgivande till placering av en komplementbyggnad är en för grannen ensidigt bindande rättshandling och ett rättsfaktum som leder till att byggnaden får uppföras utan bygglov. Medgivandet är trots detta ingen processuell handling, se avsnitt 4.4 ovan. I förevarande avsnitt kommer medgivandets karaktär av ensidig rättshandling att ligga till grund för bedömningen av om grannen har möjlighet att återta ett lämnat medgivande och, om återtagande är möjligt, även för analysen av när och hur ett återtagande av medgivandet kan ske.

5.4.2 Medgivandets karaktär och möjligheten till återkallelse

Medgivande till placering av komplementbyggnad inom 4,5 meter från grannens gräns har inte ”karaktär av processhandling” och ska bedömas utifrån allmänna avtalsrättsliga regler.¹⁷² Medgivandet är enligt denna bedömning en ensidig materiell rättshandling och civilrättsligt bindande. Den granne som medger en placering enligt typfall C och därigenom medverkar till att åtgärden blir bygglovsfri kan inte fritt välja att återkalla detta medgivande när han eller hon blivit bunden av rättshandlingen. För att ett civilrättsligt materiellt medgivande ska kunna återkallas krävs att det föreligger någon rättslig ogiltighetsgrund.¹⁷³

5.4.3 Formkrav för återkallelse

En återkallelse som företas innan bundenhet uppstått ska lämnas till byggherren. Någon annan intressent finns inte. För bedömning av om någon rättslig ogiltighetsgrund

¹⁷¹ Se Grönfors & Dotevall, Avtalslagen. En kommentar, under avdelningen 3 kap. Om rättshandlingars ogiltighet, i avsnittet 28–38 §§ Kapitelrubriken.

¹⁷² NJA 1980 s. 56 och Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 65.

¹⁷³ Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 65 och 3 kap. AvtL.

föreligger får talan väckas skriftligen för prövning i allmän domstol, på samma sätt som i avsnitt 5.3.3 om komplementbostadshus.

5.5 Typfall D, medgivande frivilligt bygglov

5.5.1 Introduktion

Typfall D innefattar, som ovan i uppsatsen visats, medgivande av två olika karaktärer. Det först lämnade medgivandet är en för grannen omedelbart bindande ensidig rättshandling att godkänna placering av antingen ett komplementbostadshus eller en komplementbyggnad närmare gränsen än 4,5 meter. Det medgivande grannen därefter lämnar till byggnadsnämnden inför nämndens prövning av ett frivilligt bygglov har däremot karaktären av en processuell handling och ska utgöra underlag till byggnadsnämndens beslut. Även i detta avsnitt är det medgivandets karaktär som utgör grund för utredningen av om grannen har möjlighet att återta ett lämnat medgivande och, om återtagande är möjligt, även för bedömningen av när och hur ett återtagande av medgivandet kan ske.

5.5.2 Medgivandets karaktär och möjligheten till återkallelse

Ifall byggherren väljer att söka frivilligt bygglov efter det att medgivandet lämnats ändrar inte det karaktären på det först lämnade medgivandet. Det ursprungliga medgivandet är materiellt och kan inte återkallas. Om grannen väljer att bekräfta sin syn på åtgärden i enlighet med tidigare lämnat medgivande inför byggnadsnämnden får detta medgivande bedömas separat och anses vara ett processuellt medgivande som kan återkallas, se avsnitt 5.2 ovan.¹⁷⁴ I praktiken gör detta antagligen inte någon större skillnad eftersom byggnadsnämnden ska göra en objektiv bedömning av om det föreligger någon olägenhet och ett återkallat medgivande innebär inte något ”veto” i frågan.¹⁷⁵ Byggherren kan bifoga det ursprungliga medgivandet till sin ansökan som ”bevis” på att grannen har medgivit att han eller hon inte har något att invända mot placeringen, eller inte hade invändningar innan återkallelsen. Om grannen inte har

¹⁷⁴ Se Heuman SvJT 1991 s. 89 och Ekelöf m. fl, Rättegång H.4 s. 65.

¹⁷⁵ Se 1 kap. 9 § RF, jfr MÖD 2013:1.

någon direkt förklaring till varför medgivandet återkallats kanske det kan påverka byggnadsnämndens bedömning av om någon olägenhet föreligger.

Även om byggherren har påtalat för grannen att en process har inletts torde, som ovan under avsnitt 4.5 konstaterats, medgivandet fortfarande anses vara av materiellt slag. När det gäller möjligheten att återta medgivandet finns det visserligen ytterligare en aspekt som skulle kunna tala för att åtgärden istället lämpligen bör bedömas som en processuell handling. Den osäkerhet som uppstår angående huruvida grannen kommer att välja att återta medgivandet eller inte drabbar enbart byggherren om medgivandet är en processuell handling. Detta tillägg bör dock rimligen inte uppväga fördelen av att medgivandet karaktäriseras lika oavsett vad mottagaren av den ensidiga rättshandlingen väljer att använda medgivandet till. Medgivandet bör utifrån ändamålet med reglerna i PBL och allmänna avtalsrättsliga principer anses vara en materiell rättshandling och ingen processuell handling.¹⁷⁶ Klassificeringen medför att grannens möjlighet att återkalla medgivandet inte ändras ifall byggherren senare söker frivilligt bygglov, inte ens om byggherren innan grannen lämnar medgivande upplyser denne om att ett frivilligt bygglov kommer att sökas. Det första medgivandet kan som huvudregel inte återkallas. Det vid byggnadsnämnden lämnade medgivandet kan återkallas i vart fall under byggnadsnämndens, länsstyrelsens och mark- och miljödomstolens handläggning.¹⁷⁷ Eventuellt kan det återkallas även i högre instans om grannens förutsättningar för lämnande av medgivandet har brutit, se avsnitt 5.2.2 ovan.

5.5.3 Formkrav för återkallelse

Det ursprungliga medgivandet kan som huvudregel inte återkallas när grannen blivit bunden av det.¹⁷⁸ Gör grannen gällande att det föreligger någon grund för att medgivandet ska anses ogiltigt enligt 3 kap. AvtL får han eller hon väcka talan vid allmän domstol och få detta prövat i ett dispositivt tvistemål. När det gäller ett processuellt medgivande som gjorts vid en frivillig bygglovsprövning gäller samma formkrav för återtagande som vid en vanligt bygglovsprövning, nämligen att det kan ske formlöst till byggnadsnämnden men att återkallelsen som huvudregel ska vara skriftlig om den sker genom ett överklagande, se 23 § FL och avsnitt 5.2.3 om bygglov ovan.

¹⁷⁶ Jfr Ekelöf m. fl., Rättegång H.4 s. 65.

¹⁷⁷ Se NJA 2014 s. 445 och avsnitt 5.2.3 ovan angående formkrav, bland annat överklagandetider, för återkallelse av medgivande vid bygglovsprövning.

¹⁷⁸ Se undantag 39 § 2 st. AvtL.

6 Avslutning

6.1 Sammanfattning och slutsatser

Ett medgivande till en bygglovspliktig åtgärd har till ändamål att vara en del av byggnadsnämndens underlag till bygglovsbeslutet för åtgärden. Det är berörd granne och sakägare som ska underrättas och ges möjlighet att lämna medgivandet eller yttra sig över åtgärden innan nämnden fattar sitt beslut. Byggnadsnämnden ansvarar för underrättelsen, även i de fall byggherren bifogar medgivandet till sin ansökan om bygglov. Ett medgivande till en åtgärd inför byggnadsnämndens bygglovsbeslut, enligt typfall A.1 och A.2, har varken karaktär av att vara något bindande ömsesidigt avtal eller någon bindande ensidig utfästelse från grannen eller sakägaren att inte motsätta sig bygglovsansökningen eller bindande godkänna placeringen. Medgivandets och processens karaktär leder till slutsatsen att berörd grannes eller sakägares medgivande är en processuell handling. Bygglovsprocessen är indispositiv och myndigheter och domstolar är inte bundna av ett lämnat medgivande. Det gör ingen skillnad i vilken instans medgivandet prövas eller om det är byggnadsnämnden eller byggherren som har inhämtat medgivandet. Medgivandet ska ingå i underlaget till beslut och har enbart betydelse i den aktuella processen. Medgivandets karaktär av processhandling är avgörande för bedömningen av om grannen eller sakägaren ska ha möjlighet att återkalla ett lämnat medgivande. I och med att medgivandet enbart är en processuell handling blir inte grannen civilrättsligt bunden vid medgivandet. Grannen kan fritt återkalla medgivandet i den instans medgivandet lämnades och fram till dess att domstol har prövat bygglovet och grannen eller sakägaren har blivit part i målet. Berörd granne eller sakägare kan därför fritt återkalla medgivandet hos byggnadsnämnden, länsstyrelsen och under handläggning i mark- och miljödomstol. För återkallelse i högre instans av ett medgivande som gjorts i lägre instans är rättsläget något mer oklart. Återkallelse kan beaktas i större utsträckning i indispositiva mål än i dispositiva sådana och det kan räcka att förutsättningarna för medgivandet brustit för att återkallelse ska vara möjlig. När bygglovet vunnit laga kraft kan inte återkallelse ske.

Medgivande till placering av ett komplementbostadshus (typfall B) eller en komplementbyggnad (typfall C) närmare gränsen än 4,5 meter har som ändamål att ge grannen möjlighet att tillåta byggherrens placering av åtgärden om den inte innebär

någon olägenhet för grannen. Prövningen av om någon olägenhet föreligger görs således av grannen och inte av byggnadsnämnden. Följden av medgivandet blir att åtgärden får vidtas utan bygglov. Det är grannen som lämnar medgivandet och byggherren som ansvarar för att inhämta grannens medgivande innan åtgärden påbörjas. Medgivandet är inget ömsesidigt avtal utan en bindande ensidig utfästelse från grannen att godta byggherrens önskade placering av byggnaden. Medgivandets karaktär medför att grannen omedelbart blir bunden vid den ensidiga utfästelsen när byggherren mottagit medgivandet. Syftet med medgivandet är inte att det ska behandlas i någon process och det har därför inte karaktär av att vara en processuell handling. Bedömningen blir densamma om åtgärden ska anmälas och beviljas startbesked för innan uppförandet påbörjas eller om medgivandet prövas i något dispositivt tvistemål vid allmän domstol. Medgivandets funktion i dessa processer är inte sådan att medgivandet blir processuellt. Medgivandets karaktär är vidare avgörande för bedömningen av om grannen ska ha möjlighet att återkalla ett lämnat medgivande eller inte. Grannen kan som huvudregel inte återkalla den ensidiga utfästelsen, medgivandet. Återkallelse kan eventuellt ske om byggherren inte hunnit inrätta sig efter medgivandet då han eller hon nås av återkallelsen. Alternativt och om särskilda skäl föreligger kan undantagsvis ett medgivande återkallas vid en dispositiv tvist i domstol.

Ändamålet för det först lämnade medgivandet i typfall D, det vill säga det till placering av en bygglovsfri åtgärd, är att vara ett godkännande av placering av åtgärden närmare gränsen än 4,5 meter och ingenting annat. Följden blir att åtgärden får vidtas utan bygglov. Bedömningen blir densamma som för typfall B och C. Grannen har möjlighet att lämna ett medgivande och byggherren ansvarar för inhämtande av grannens medgivande. Medgivandet kan inte innefatta något ingående av ett ömsesidigt avtal men är en ensidig utfästelse från grannen att godkänna placeringen. Medgivandet binder grannen så snart byggherren tagit del av det. Medgivandet är ingen processuell handling. Huvudregeln är som ovan att återkallelse inte kan ske efter det att grannen blivit bunden av medgivandet. Det ursprungliga medgivandets karaktär förändras inte av att byggherren därefter söker frivilligt bygglov och bifogar handlingen. Däremot påbörjas en bygglovsprocess i vilken byggnadsnämnden ansvarar för underrättelse till berörda grannar och sakägare. Om grannen i den processen lämnar ytterligare ett medgivande har det medgivandet till ändamål att vara ett underlag till byggnadsnämndens bygglovsbeslut. Det efterföljande medgivandet har således inte karaktär av

att vara ett bindande ömsesidigt avtal eller en bindande ensidig utfästelse utan karaktären av en processhandling. Grannen blir inte civilrättsligt bunden av detta medgivande. Även den frivilliga bygglovsprocessen är indispositiv och det medgivande som lämnats inom processen blir en processuell handling i alla instanser. Återkallelse är möjligt under samma förutsättningar som för typfall A.1 och A.2 ovan. Det är medgivandets karaktär av processhandling som styr under vilka förutsättningar grannen har möjlighet att återkalla medgivandet. Grannen kan återkalla medgivandet vid byggnadsnämnden, länsstyrelsen och under handläggning i mark- och miljödomstol och eventuell i högre instans. Det ursprungliga medgivandet kan dock som ovan nämnts vanligtvis inte återkallas då det är av ett annat slag och inte en processuell handling.

De slutsatser som kan dras utifrån uppsatsens analyser är att det är utomordentligt viktigt att veta vilken karaktär medgivandet har för att kunna bedöma om grannen eller sakägaren har möjlighet att återkalla det lämnade medgivandet. Ett medgivande som har till syfte att vara ett underlag till byggnadsnämnden beslut är en processuell handling och ett medgivande som innebär att grannen till viss del avsäger sig det skydd lagen ger mot en placering av en bygglovsfri åtgärd närmare gränsen än 4,5 meter är en ensidig utfästelse att godta placeringen. Byggnadsnämnden ansvarar för att inhämta underlag till sitt beslut, det processuella medgivandet, och byggherren ansvarar för att inhämta den handling som gör uppförandet av åtgärden närmare gränsen än 4,5 meter tillåten, den ensidiga utfästelse från grannen att godta placeringen. Grannen har mycket små möjligheter att återkalla en civilrättsligt bindande ensidig utfästelse men större möjligheter att återkalla en processuell handling.

6.2 Avslutande reflektioner

Det är angeläget att tydliggöra skillnaderna mellan ett medgivande som lämnas som en del i en process och ett medgivande som lämnas utom någon process. Det är viktigt att byggnadsnämnden framhåller vad som är syftet med medgivandet, både gentemot byggherren och de som ges möjlighet att yttra sig i enlighet med 9 kap. 25 § PBL. Detta bör ligga inom myndighetens serviceskyldighet enligt 4 § FL och nämndens skyldighet att uttrycka sig entydigt enligt 7 § FL. Byggnadsnämnden ska alltid ge grannen och sakägaren möjlighet att yttra sig om åtgärden oavsett om medgivanden lämnats in av byggherren själv eller inte. Detta framgår av 9 kap. 25 § PBL och byggnadsnämnden

kan inte delegera den uppgiften till en privatperson.¹⁷⁹ Det är en fördel om byggherren diskuterat den tilltänkta åtgärden med berörda grannar och andra innan det att bygglovsansökan lämnas in men det förefaller vara en olämplig och eventuellt också en felaktig handläggning om byggnadsnämnden utan närmare kontroll accepterar inlämnade medgivanden, särskilt vid handläggning av frivilliga bygglov. Byggnadsnämnden bör vara tydlig, även mot byggherren, med att underrättelse är byggnadsnämndens ansvar och att byggnadsnämnden kan komma att/ska kontakta berörda trots att byggherren bifogar medgivanden till sin ansökan. Att byggnadsnämnden tydliggör att medgivandet är en del av processen kan öka medvetenheten om att denna typ av medgivande skiljer sig från det medgivande som lämnas enligt reglerna om komplementbostadshus och komplementbyggnader.

När det gäller medgivande till placering av ett komplementbostadshus närmare gränsen än 4,5 meter kan byggnadsnämndens hantering av anmälan och startbesked samt den kostnad nämnden tar ut för sin handläggning leda till den missuppfattningen att medgivandet är av samma slag som det som lämnas vid bygglov. Regelsystemet är komplicerat och något av en blandning mellan reglerna om bygglov och reglerna för bygglovsfria åtgärder. Det är även något oklart om byggnadsnämnden ska kontrollera grannens medgivande i handläggningen om startbesked för att kunna bedöma om åtgärden överhuvudtaget är bygglovsfri. Huruvida komplementbostadshus ska vara bygglovsfria eller inte är i princip en politisk fråga. Oavsett ståndpunkt i den frågan är det olyckligt att lagstiftaren inte fullt ut har avgjort om åtgärden ska vara bygglovsfri eller inte. Lagstiftaren har valt en form av mellanreglering som den enskilde medborgaren, i egenskap av granne eller byggherre, förväntas känna till och tillämpa på eget ansvar. Ett alternativ för att komma tillrätta med oklarheterna är att kraven på anmälan och startbesked tas bort för komplementbostadshus. Ett annat alternativ kan vara att låta åtgärden omfattas av hela bygglovsprocessen och bli bygglovspliktig.

De flesta enskilda har nog föreställningen att ett medgivande till placering av en friggebod närmare gränsen än 4,5 meter är ett bindande avtal med följden att det inte

¹⁷⁹ 12 kap. 4 § RF krävs stöd i lag för att delegera uppgifter som innefattar myndighetsutövning. 9 kap. 22 § PBL anger ramen för byggherrens utredningsansvar och för officialprincipens tillämpning i bygglovsärenden. Ingen av de uppgifter som anges i 9 kap. 25 § finns bland det som anges i 9 kap. 21 § PBL.

kan återkallas.¹⁸⁰ Att medgivandet inte är något ömsesidigt bindande avtal har i praktiken ingen större betydelse och vållar antagligen sällan eller aldrig några problem.

Avslutningsvis har jag genom mina studier av medgivande enligt PBL kommit till den slutsatsen att den uppmärksammade och i viss mån ifrågasatta Högsta domstolens dom NJA 2014 s. 445 är väl i linje med de principer som måste anses gälla på området och domen kan knappast med rätta ifrågasättas. Av uppsatsen har förhoppningsvis framgått vikten av att veta rättshandlingens och processens karaktär samt att reglerna kring bygglov och bygglovsfria åtgärder inte alltid är särskilt lätta att förstå.

¹⁸⁰ Att många uppfattat samtliga medgivanden som bindande avtalsrättsliga handlingar visar den uppmärksamhet NJA 2014 s. 445 fått.

Litteratur och källor

Offentligt tryck

NJA II 1915 Lag om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område

Prop. 1971:30 Kunglig Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag

Prop. 1988/89:78 om högsta domstolen och rättsbildningen

Prop. 2006/07:122 Ett första steg för en enklare plan- och bygglag

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

Prop. 2009/10:215 Mark- och miljödomstolar

Prop. 2013/14:127 Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov

SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande (slutbetänkande av PBL-kommittén, Stockholm 2005)

SOU 2014:14 Effektiv och rättssäker PBL-överprövning

Litteratur

Adlercreutz, A, Gorton, L, Avtalsrätt I, Upplaga 13:1, Lund 2011, Juristförlaget i Lund, ISBN 978-91-544-0553-4

Adlercreutz, A, Mulder, B J, Avtal. Lärobok i allmän avtalsrätt, upplaga 13:1, Stockholm 2013, Norstedts Juridik, ISBN 978-91-39-20623-1

Bergström, S, Andersson, T, Håstad, T, Lindblom, P, H, Juridikens termer, upplaga 9:3, Malmö, 2007, Liber, ISBN 978-91-47-05122-9 (cit: Bergström m.fl. Juridikens termer)

Bjerkén, T, Byggnadslov: De rättsliga reglerna om ansökan, prövning och kontroll, upplaga 3:1, Stockholm 1983, Liber förlag, ISBN 91-38-90376-8 (cit: Bjerkén, Byggnadslov)

Dahlgren, G, Allmän förvaltningsdomstols officialprövning, SvJT 1994 s. 388–406

Didón, L, U, Magnusson, L, Molander, S, Adolfsson, C, Plan- och bygglagen. En kommentar, (1 juli 2014, t.o.m. supplement 3, Zeteo)

Ekelöf, P O, Edelstam, H, Rättegång. Första häftet, upplaga 8:4, Stockholm 2008, Norstedts Juridik, ISBN 978-91-39-20292-5 (cit: Ekelöf & Edelstam, Rättegång H.1)

Ekelöf, P O, Edelstam, H, Heuman, L, Rättegång. Fjärde häftet, Stockholm 2009, Norstedts Juridik, ISBN 978-91-39-20481-7 (cit: Ekelöf m. fl., Rättegång H.4)

Grönfors, K, Dotevall, R, Avtalslagen. En kommentar, 4 uppl. (1 maj 2014, Zeteo)

Heidbrink, J, Avtals uppkomst – dags att se bortom avtalslagen, SvJT 2007 s. 673–708

Hellners, T, Malmqvist, B, Förvaltningslagen. Med kommentarer, 3 uppl. (31 maj 2010, Zeteo)

Heuman, L, Förbudet att återropa förlikningserbjudanden inför rätta, SvJT 1991 s. 87–127

Larsson, S, Studier rörande partshandlingar, -Studie iuridica Upsaliensia, Uppsala 1970, Almqvist & Wiksell, ISSN 0562-2832

Larsson, S, Dispositionsprinciper och dispositiva regler, SvJT 1980 s. 577–605

Lehrberg, B, Avtalsrättens grundelement, upplaga 2:1, Uppsala 2006, I.B.A., ISBN 978-91-974962-4-7

Lindberg, C-O, Mindre avvikelser från detaljplanen – ett nödvändigt men komplicerat undantag i plan- och bygglagen, Förvaltningsrättslig tidskrift 2003 s. 77–94

Lindell, B, Civilprocessen, upplaga 2, Uppsala 2003, Iustus Förlag, ISBN 978-91-7678-510-6

Mellqvist, M, Wirdemark, K, Processrätt - grunderna för domstolsprocessen, Uppsala 2010, Iustus Förlag, ISBN 978-91-7678-763-2

Ragnemalm, H, Förvaltningsprocessens grunder, upplaga 10:1, Stockholm 2014, Jure Förlag, ISBN 978-91-7223-590-8

Ramberg, C, Ramberg, J, Avtalsrätten. En introduktion, upplaga 4:1, Stockholm 2010, Norstedts Juridik, ISBN 978-91-39-20509-8

Svensson, O, Viljeförklaringen och dess innehåll, Stockholm 1996, Nerenius & Santénius Förlag, ISBN 978-91-88384-81-0

Wahlberg, G, Byggnadsnämndens lovhantering, m.m, upplaga 4:1, Täby 2006, PBF Plan- & Byggforum AB, ISBN 978-91-974520-2-5

Warnling-Nerep, W, En ”europeiserad” talerätt i förvaltningsprocessen?, Juridisk Publikation 1/2011 s. 119–127

Wennergren, B, En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift, SvJT 1995 s. 66–74

Wennergren, B, von Essen, U, Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, 6 uppl. (1 augusti 2014, Zeteo)

Westberg, P, Kulissdom och summarisk tvistemålsrättegång, Vänbok till Robert Boman, s. 359–380, Uppsala 1990, Justus Förlag, ISBN 91-7678-185-2

Westberg, P, Från statlig till privat rättskipning – reflexioner över frågan om avsägelse av rätten till domstolsprövning, Festskrift till Hans Ragnemalm, s. 347–364, Lund 2005, Juristförlaget i Lund, ISBN 91-544-2701-0

Rättsfall

Högsta domstolen (Nytt juridiskt arkiv, NJA)

NJA 1972 s. 439

NJA 1976 s. 599

NJA 1980 s. 56

NJA 1983 s. 148

NJA 1986 s. 205

NJA 1996 s. 46

NJA 1999 s. 575

NJA 2014 s. 445

Miljööverdomstolen (MÖD)

MÖD M 9913-11, 2012:9 (2012-03-05)

MÖD M 7952-12 (2012-12-12)

MÖD P 5507-12, 2013:1 (2013-01-02)

MÖD P 105-13, 2013:18 (2013-06-07)

MÖD P 1972-13 (2013-09-20)

MÖD P 7235-13 (2014-01-08)

Regeringsrätten (Regeringsrättens årsbok, RÅ)

RÅ 2006 ref 46

RÅ 2006 ref 82

RÅ 1997 ref 10

RÅ 2010 ref 29

Regeringen (opublicerade rättsfall)

M 94/2146/9 beslut den 19 oktober 1995, angående underlåtenhet att höra granne

M 1999/3366/Hs/P beslut den 26 oktober 2000, tiden för sakägares yttrande måste respekteras

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)

HFD 2011 not 93

Justitieombudsmannen (JO)

JO 1995/96 s. 409

JO 1989/90 s. 338

JO 2002/03 s. 397

Övrigt

Boverket Rapport 2013:35, Regeringsuppdrag, Uppdrag att föreslå ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov – friggebodar m. m.

Regeringsbeslut, S 2014/6518/PBB, 2014-09-04