

Grundvattenplanering
Styrning av grundvattennivåer i tätort

Delrapport 3

Grundvatten i lagstiftningen

Annika Gustafsson
Kristina Huldt

November 1991



Statens geotekniska institut
Swedish Geotechnical Institute



S-581 01 Linköping, Sweden
Tel. 013-11 51 00, Int +46 13 115100
Telefax 013-13 16 96, Int +46 13 131696

Grundvattenplanering
Styrning av grundvattennivåer i tätort

Delrapport 3
Grundvatten i lagstiftningen

Annika Gustafsson
Kristina Huldt

November 1991

Det ena gäller vilka provningsförfaranden som är nödvändiga och relevanta vid tillkomsten av bergrum och tunnlar. Enligt bestämmelserna i PBL är sådana anläggningar bygglovspliktiga (med visst undantag, se nedan). I bygglovet kan ges föreskrifter om visst tekniskt utförande, t ex tätningsåtgärder för att undvika grundvattensänkning. Eftersom bergrum och tunnlar påverkar grundvattenförhållandena, kan det också vara nödvändigt att pröva dem enl vattenlagen (VL), men här föreligger en viss osäkerhet i uppfattningarna. "För säkerhets skull" genomförs därför ofta även en provning enl VL - dvs i praktiken två provningsförfaranden (lov och vattendom), vilket är opraktiskt och resurskrävande. Fördelen är att skadestånd enl miljöskadelagen inte utges för skador som orsakats av verksamhet som bedrivs med tillstånd enligt VL.

Tunnelbanetunnlar är enl PBL undantagna från bygglovsplikt. För att beakta grundvattenfrågor fordras i dessa fall en provning enl VL. Vat-
tenlagen är emellertid ett trubbigt instrument med avseende på att meddela de villkor om täthetsklasser som kan vara angelägna från grundvattensynpunkt. Parterna har ofta skilda uppfattningar om behovet av att upprätthålla vissa grundvattennivåer och om anläggningens inverkan på grundvattenförhållandena.

Det andra spørsmålet gäller fördröjnings- och perkolationsmagasin i områden med tät bebyggelse. Här råder stor osäkerhet om de lagliga möjligheterna att tillskapa och underhålla sådana magasin och om ansvarsförhållandena mellan kommun och enskild.

Det finns således ett behov av att i annat sammanhang utreda och anvisa lösningar för alla dessa frågor.

Föreliggande rapport utgör en delredovisning av projektet. Övriga rapporter behandlar nulägesbeskrivningar (delrapport 1, oktober 1991), förutsättningar för planering (delrapport 2) samt grundvattenplanering - styrmedel (slutrapport). Projektet finansieras till stor del av Byggforskningsrådet och med bidrag från Eskilstuna kommun och Statens geotekniska institut.

Ett stort tack riktas till författarna samt till alla dem som lagt ner tid på genomläsning och kommit med synpunkter.

Linköping i november 1991

Per Ahlberg
Projektledare

INNEHÅLL

<input type="checkbox"/>	Sammanfattning med slutsatser	4
<input type="checkbox"/>	Lagstiftning som reglerar grundvattenfrågor	
1.	Lag om hushållning med naturresurser mm (NRL)	7
2.	Planläggning	9
3.	Tillstånd	10
3.1	Krav på byggnader och bygglovsprövningen enl PBL	10
3.2	Vattenlagen	13
3.3	Miljöskyddslagen och miljöskadelagen	15
3.4	Hälsoskyddslagen	18
4.	Tillsyn och kontroll av byggnadsarbete	19
5.	Sanktioner	20
5.1	Påföljder och ingripanden vid byggande i strid mot PBL	20
5.2	Påföljder och ingripanden enligt övrig lagstiftning	22
<input type="checkbox"/>	Ansvar	
1.	Ansvar för skador med anknytning till grundvatten	23
2.	Skadeståndsansvar vid myndighetsutövning	25

SAMMANFATTNING MED SLUTSATSER

Utgångspunkten för hushållningsbestämmelserna i NRL är att marken, vattnet och den fysiska miljön skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas. Mark- och vattenområdena skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning (1 kap 1 § och 2 kap 1 § NRL).

Byggnadslagstiftningens regler om planer, bygglov och kontroll av byggande är några av de viktiga instrument att styra bebyggelseutveckling som i sin tur påverkar grundvattenförhållandena. Genom planläggning kan en kommun styra hur, var och när bebyggelse får ske. En plan påverkar i hög grad de framtida möjligheterna att utnyttja mark- och vattenområden och syftet är att dessa skall användas till de ändamål som är mest lämpliga. Vid utarbetandet av en plan skall hänsyn tas till en mängd faktorer bl a grundförhållandena. Intentionerna i PBL är att grundförhållandena skall uppmärksammas mer. I 3:2 PBL föreskrivs att skadlig inverkan på grundvattnet skall begränsas. Denna hänsyn gäller för såväl grundvattnets kvantitet som kvalitet. I motiven till PBL betonas att problem som rör grundvatten och metoder att omhänderta dagvatten måste beaktas tidigt. Det är av särskild vikt att i en översiktsplan redovisa de områden som med hänsyn till grundvattenförhållandena är olämpliga för bebyggelse. Om bebyggelse tillåts kan med stöd av regeln om grundvattenskydd ställas krav på byggandet som bedöms som rimliga i det enskilda fallet. I ärende om bygglov och kontroll av byggande skall särskilt grundvattenförhållandena beaktas. Nedan följer en modell för hur grundvattenförhållandena bör beaktas i planläggning och i ett enskilt byggärende. Genom att kontinuerligt följa upp grundförhållandena i byggprocessen kan skador förebyggas.

- 1 I en översiktsplan redogörs för vilka områden som är direkt olämpliga för bebyggelse. Områden som i och för sig är lämpliga för bebyggelse, men där problem med grundförhållandena kan uppkomma, bör uppmärksammas i planen. Underlaget för den bedömningen bör vara en geoteknisk översikt eller utredning där grundvattenförhållandena redovisas.
- 2 När ett område senare skall detaljplanläggas bör grundförhållandena beaktas. I planen kan ges föreskrift om att viss grundvattennivå skall vidmakthållas och att ny grundundersökning behöver göras i bygglovsärendet. Föreskrift om visst grundläggningssätt kan enligt uttalanden i förarbetena till PBL ges i planen, men det är tveksamt om den byggande bör låsas i val av arbetsmetod. Det viktiga är att kommunen i planen pekar på risken för skador vid byggande på området.
- 3 I bygglovsärendet skall grundförhållandena särskilt beaktas. Vid behov kan kommunen förelägga den bygglovssökande att ge in en geoteknisk undersökning och denna undersökning bör bl a ange grundvattennivån. Föreskrift om att grundvattennivån bör vidmakthållas kan ges. Om en höjning av grundvattennivån är nödvändig för att hindra skador på intilliggande bebyggelse i samband med arbetsföretaget kan ges föreskrift om höjd grundvattennivå. Däremot är det tveksamt om föreskrift om höjning av grundvattennivån kan meddelas om syftet med denna är att förbättra förhållandena på platsen på längre sikt.

- 4 Det är i första hand **byggherren** som ansvarar för skador som uppkommer i samband med byggande. Av rättspraxis följer emellertid att en kommun kan bli skadeståndsskyldig för skador med anknytning till grundförhållandena eftersom kommunen i vissa fall anses ha bättre kunskap och överblick när det gäller dessa. Kommuner har blivit ersättningskyldiga för skador på fastigheter när risken för skador framsått som påtaglig och kommunerna inte uppmärksammat problemen genom föreskrifter om grundundersökning eller skyddsåtgärder i ärende om bygglov.

Medveten förändring av grundvattennivån regleras i vattenlagen och **förorening av grundvatten** regleras indirekt av miljöskyddslagen.

Utnyttjande av grundvatten, såväl bortledande av grundvatten som tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden, omfattas av vattenlagens bestämmelser om vattenföretag. Vattenföretag kräver som regel tillstånd. Det får bli inte strida mot plan och skall inte tillåtas om någon skada eller olägenhet av större betydelse uppkommer. Enligt vattenlagen tillkommer rådigheten över vatten i princip fastighetsägaren. I vissa fall kan emellertid även annan tillerkännas rådigheten, t ex stat och kommun för att utföra vattenföretag som är önskvärda från hälso- och miljövårdssynpunkt.

Vid en tillfällig grundvattensänkning kan den som har rådigheten över vatten tvingas avstå från detta om det är angeläget till skydd för att inom bebyggelse bibehålla viss grundvattennivå. Miljöskyddslagen reglerar inte uttryckligen grundvattenföroreningar, men med hänsyn till skyddet mot ytvattenföroreningar och sambandet mellan den typen av föroreningar och grundvattnet gör att grundvattenskydd ges i de flesta situationer.

Enligt miljöskyddslagen krävs tillstånd för miljöfarlig verksamhet som t ex orsakar föroreningar av ytvatten. Miljöfarlig verksamhet skall bedrivas så att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Riskerna med en verksamhet som faller in under vattenlagen eller miljöskyddslagen kan vara skäl att i tillståndsärendet meddela särskilda föreskrifter eller förbud. Grundvattentäkter kan skyddas genom att föreskrifter meddelas med stöd av hälsoskyddslagen.

Genom en ändring i PBL, vilken trätt i kraft den 1 juli 1991, har kommunerna fått förbättrade möjligheter att komma till rätta med de problem som hänger samman med dålig tillgång på grundvatten och saltvatteninträngning i brunnar. Ändringen innebär att kommunerna i detaljplaner eller områdesbestämmelser kan införa bygglovsplikt för brunnsborrning för sådana brunnar som inte skall prövas enligt vattenlagen. Undantagna från tillståndskrav enligt vattenlagen är grundvattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastigheters eller jordbruksfastigheters husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning.

Bygglov kan krävas om det finns risk för att det blir brist på vatten, risk för saltvatteninträngning eller om det finns risk för förorening av grundvattnet. Om bygglovsplikt har införts ska bygglov ges om det inte innebär risk för skada på befintliga eller i den kommunala planeringen redovisade grundvattentäkter.

För områden där tillgången på vatten är knapp, finns idag krav på att permanentbyggnader ska medge god hushållning med vatten. Detta krav införs nu också för fritidshus.

Risken för skador motiverar att byggnadsarbete utförs med aktsamhet

och försiktighet och att verksamhet som faller in under miljöskyddslagen eller vattenlagen bedrivs så att lagarnas krav uppfylls. Skador som ett ingripande och omfattande arbetsföretag orsakar på intilliggande fastighet skall ersättas även om inte felaktigt eller försumligt handlande föreligger. Vid försumlighet skall skadorna ersättas oavsett arbetets art. Vattenföretag med tillstånd enligt vattenlagen skall ersätta skador som verksamheten medför. Miljöskadelagen medför att ansvaret för skador genom grundvattenförorening eller förändring av grundvattennivån i princip är strikt.

Möjligheten att utkräva ersättning för skador i direkt samband med ett arbetsföretag vållar inte alls samma svårigheter som skador på längre sikt. De långsiktiga skadorna kan bero på en mängd samverkande faktorer och en viktig begränsning i rätten att kräva skadestånd är regeln om tioårig preskriptionstid. Frågan är om en kommun som representant för det allmänna har ett särskilt ansvar för skador som uppkommer på längre sikt och som beror på flera faktorer. Enligt gällande rätt är inte en kommun generellt ansvarig för skador till följd av urbaniseringen eller miljöförändringar. Klart är emellertid att en fortgående sänkning eller förorening av grundvattnet kan bero på utbyggnaden av va-nätet och en kommun har såsom huvudman ett särskilt ansvar för skador till följd av brister i va-anläggningen. Inom en kommuns ansvarsområde ingår även att bevaka att sanitär olägenhet inte uppkommer och ingripande kan därför ske mot grundvattenförorening. Någon ersättningskyldighet för skador genom en fortgående grundvattenförorening till följd av sur nederbörd har en kommun däremot inte.

LAGSTIFTNING SOM REGLERAR GRUNDTVATTENFRÅGOR

1. Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser mm (NRL)

Naturresurslagen (NRL) trädde i kraft den 1 juli 1987, samtidigt som plan- och bygglagen. Införandet av NRL innebär att hushållningsbestämmelserna för användningen av mark och vatten i riksdagens riktlinjer för den fysiska riksplaneringen samlats samtidigt som de lagreglerats. NRL ersätter bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen. NRL och andra kapitlet PBL ersätter också 9 § byggnadsstadgan.

NRL innebär en precisering av allmänna intressen för användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt som skall vägas in i beslut. NRL syftar till att

- bevara en god natur- och kulturmiljö
- trygga landets försörjning med naturresurser på lång sikt
- främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande (prop 1985/86:3 s 152).

NRL:s hushållningsbestämmelser utgör en för olika lagar gemensam grund för att avgöra konkurrensfrågor i samband med beslut som rör ändrad användning av mark- och vattenresurserna. NRL utgör däremot inte en grund för att ingripa mot pågående användning av dessa resurser. NRL gäller endast för tillståndspliktiga företag (prop 1985/86:3 s 14-15).

Utgångspunkten för NRL:s hushållningsbestämmelser är att marken, vattnet och den fysiska miljön skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas. Mark- och vattenområdena skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning (1 kap 1 § och 2 kap 1 § NRL).

GRUNDLÄGGANDE HUSHÅLLNINGSGENOM- BESTÄMMELSER

I NRL:s 2 kap anges grundläggande hushållningsbestämmelser för olika verksamheter och intressen. För vissa av dessa verksamheter och intressen skall områden av riksintressen anges. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller en del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde (2 kap 10 § NRL).

NRL VERKAR GENOM ANDRA LAGAR

NRL:s hushållningsbestämmelser skall tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt plan- och bygglagen, vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, torvlagen, väglagen, ellagen, rörledningslagen och luftfartslagen (1 kap 2 § NRL). Hushållningsbestämmelserna skall också tillämpas

lämpas vid regeringsprövning av vissa industrianläggningar enligt 4 kap NRL.

NRL OCH VATTENLAGEN

NRL:s hushållningsbestämmelser skall tillämpas vid tillståndsprövning av vattenföretag. Kommunens översiktsplan redovisar samhällets (statens och kommunens) samlade syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna. Ett vattenföretag och anläggningsarbeten som utförs för ett vattenföretag får inte strida mot detaljplane- eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas får dock mindre avvikelser göras, se vidare under rubriken Vattenlagen.

SAMORDNING MELLAN PRÖVNING ENLIGT OLIKA LAGAR

Åtskilliga exploateringsföretag prövas enligt mer än en av de NRL-anknutna lagarna. Exempel på detta är vissa markavvattningsföretag som prövas enligt både naturvårdslagen och vattenlagen samt vissa industrianläggningar som prövas enligt miljöskyddslagen och vid detaljplanläggning och bygglovsprövning enligt PBL.

I vissa lagar finns bestämmelser om samordning som innebär att tillåtligheten av exploateringsföretag prövas endast en gång medan däremot villkor kan ställas även vid den senare prövningen. Exempel på detta är vattenlagen vars 3 kap 6 § säger att vattenlagens tillåtlighet bl a avseende kopplingen till NRL inte gäller för bl a rörledningar som har koncession enligt rörledningslagen, verksamheter som har en bearbetningskoncession enligt torvlagen eller broar eller andra vattenföretag för väg som prövats i särskild ordning. I andra lagar saknas regler om samordning mellan prövningarna enligt de olika lagarna. NRL:s hushållningsbestämmelser utgör gemensamma prövningsgrunder för de olika lagarna. Normalt bör därför prövningen av tillåtligheten vad avser NRL:s hushållningsbestämmelser vara avgjord i och med det första tillståndet. Ett undantag kan vara då nya förutsättningar kommit fram mellan prövningarna, vilket kan vara fallet om lång tid förflutit mellan de båda prövningarna. Även då tillåtligheten avseende NRL:s hushållningsbestämmelser är avgjord vid den första prövningen kan NRL:s hushållningsbestämmelser behöva tillämpas där villkor skall ställas enligt den senare prövningen. Möjligheten att ställa villkor kan variera mellan olika lagar och vara beroende av övriga regler i respektive lag.

Kommunen är remissinstans enligt de NRL-anknutna lagarna och har därmed möjlighet att redan vid tillåtlighetsprövningen enligt annan lag bedöma om t ex ett exploateringsföretag är förenligt med intentionerna i översiktsplanen.

Kommunen är skyldig att på begäran tillhandahålla planer enligt PBL och planeringsunderlaget till dessa åt de myndigheter som skall tillämpa NRL. Enligt NRL-propositionen kommer kommunernas fysiska planer att vara de mest betydelsefulla källorna för att bedöma frågor om lämplig mark- och vattenanvändning i konkreta ärenden.

2. Planläggning

I detta avsnitt behandlas planläggning enligt plan- och bygglagen (1987:10). Syftet med planläggningen är att styra hur, var och när bebyggelse får ske. Beslut om plan påverkar i hög grad de framtida möjligheterna att utnyttja mark och vatten och är ett av samhällets viktigaste instrument att styra samhällsutvecklingen.

GRUNDDRAGEN FÖR PLANLÄGGNING ENLIGT PBL

Enligt förarbetena till PBL skall mark- och vattenområden användas för de ändamål som dessa är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov. Plansystemet enligt PBL ser i grova drag ut på följande sätt.

4:1 PBL

En obligatorisk översiktsplan införs. I planen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Planen skall utgöra beslutsunderlag för detaljplan och vid prövning av ansökningar om bygglov. Den skall inte vara bindande men riktlinjerna kan befästas i form av **områdesbestämmelser** med bindande verkan för enskilda och myndigheter. Även **detaljplanen** är bindande och kan i vissa fall grunda ersättningsrätt. Genomförandetiden skall vara

5:1 PBL

mellan 5-15 år. I PBL fastslås direkt i lagtext, 3:2 PBL, att vid nybyggnad skall **inverkan på grundvatten som kan vara skadlig för omgivningen begränsas**. Härmed avses både inverkan på grundvattnets kvalitet och kvantitet.

Problem som rör grundvatten och metoder för omhändertagande av dagvatten m m måste enligt förarbetena beaktas tidigt i planlägningsprocessen. Emellertid betonas att även i ett enskilt byggnadsärende finns det anledning att bevaka problem som kan uppstå i dessa avseenden. Vid bedömningen av de krav som är möjliga att ställa för att förhindra skadlig inverkan på grundvatten måste en avvägning ske mellan kostnaderna för att undvika skada och kostnaderna för att reglera den i efterhand. Att strikt hävda bestämmelsen om grundvattenskydd skulle kunna medföra att vissa områden inte är möjliga att bebygga. Överväganden om sådana områden skall exploateras eller inte bör i första hand göras i den översiktliga planeringen. I de fall bebyggelse tillåts kan med stöd av regeln sådana krav som bedöms som rimliga ställas i det enskilda fallet.

NÄRMARE OM PLANERNA ENLIGT PBL

Syftet med **översiktsplan** är det samma som för generalplan. I planen skall de långsiktiga och strategiska frågorna för markanvändning och byggande anges. När det gäller jord-, berg- och grundvattenförhållandena bör kommunen i underlaget till sin översiktsplan redovisa geotekniska och andra undersökningar som utförts och har betydelse för att bedöma markens lämplighet för bebyggelse. Av särskild vikt är att i planen redovisa de områden som kan bedömas som olämpliga t ex på grund av risk för sättningsskador, onormal förändring av grundvattennivån och stora lerdjup.

5:3 PBL

I **detaljplanen** skall redovisas och till gränserna anges

1. allmänna platser,
2. kvartersmark,
3. vattenområden.

5:7 PBL

Därutöver skall en detaljplan kunna innehålla de bestämmelser som behövs om byggnadens läge, byggnadssätt, utformning och utförande. Genom detaljplan skall det också vara möjligt att mer styra den yttre miljöns utformning liksom ingrepp i markskiktet och undermarken. Detta kan leda till mer detaljerade planer. Till de tekniska bestämmelser om byggnader som det blivit alltmer angeläget att kunna behandla på ett samlat sätt hör enligt lagmotiven de som berör tillgänglighet, värmeförsörjning och undermarks-konstruktion. I detaljplan kan det behöva föreskrivas t ex viss grundläggningsmetod för att undvika rasrisk i ett område eller krav på att vidmakthålla en viss grundvattennivå för att t ex skydda träpålar under byggnader i närheten.

6:1 PBL

Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall i en särskild **genomförandebeskrivning** redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att genomföra planen. Beskrivningen skall inte göras mer omfattande än som är nödvändigt.

SLUTSATSER

Syftet med all planläggning är enligt PBL att främja en lämplig utveckling av mark- och vattenområden. Vid planläggning skall hänsyn tas till en mängd faktorer, bl a grundförhållandena. I PBL fastslås direkt i lagtext att vid nybyggnad skall inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen begränsas. Vidare understryks i förarbetena vikten av att problemen med undermarken uppmärksammas tidigt vid planläggningen. Detta medför att kommunen redan på planstadiet måste ha underlag för sina beslut, vilket gör att behovet av geotekniska undersökningar ökar. Detaljplan kan innehålla de bestämmelser som behövs om byggnadens läge, byggnadssätt och utformning. I planen skall t ex kunna föreskrivas krav på vidmakthållandet av viss grundvattennivå. Troligen innebär regeln i PBL om grundvattenskydd ett förstärkt stöd för denna typ av föreskrift.

3. Tillstånd

I avsnittet redogörs för lagar som genom olika typer av tillståndsprövning kan styra grundvattenfrågor. I regler dels om krav på byggnader och bygglovsplikt i byggnadslagsstiftningen dels om tillståndsplikt enligt vattenlagen, miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen kan beaktande av grundvattnet bli aktuellt.

3.1 Krav på byggnader och bygglovsprövningen enligt PBL

KRAV PÅ BYGGNADER
ENLIGT PBL

I PBL ställs i 3 kapitlet vissa krav på byggnader som skall beaktas såväl vid planläggningen som vid ärende om bygglov. Av kapitlet följer bl a att vid nybyggnad skall inverkan på grundvatten som kan vara skadligt på omgiv-

- 3:2 PBL ningen begränsas och i fråga om byggnader som skall placeras under markytan skall dessutom i skälig omfattning beaktas att användning av marken över byggnaden inte försvåras. Vidare skall byggnaders grundkonstruktion, stomme och andra bärande delar ha betryggande beständighet. Detta innebär även att dessa delar skall tåla fukt eller skyddas mot påverkan av fukt. Vad gäller ändring av byggnad bör samma krav som gäller för nybyggnad uppfyllas i skälig utsträckning.
- BYGGLOV
8:2 PBL I förhållande till tidigare BS innebär PBL både skärpningar och lättnader vad gäller bygglovsplikten. För vissa anläggningar, bl a anläggningar för idrotts- och fritidsändamål, tunnlar, bergrum och större parkeringsplatser, krävs bygglov. PBL ger kommun möjlighet att i detaljplan medge vissa lättnader i skyldigheten att ansöka om bygglov.
- MARKLOV
8:9 PBL Inom område med detaljplan skall marklov normalt krävas för schaktning eller fyllning som medför att höjdläget för en tomt eller mark för allmän plats ändras avsevärt. Motsvarande regel fanns i BS, men gällde då inte bara inom planlagt område. Kommun skall i detaljplan kunna bestämma att också trädfällning och skogsplantering fordrar marklov inom planområde. Ett av skälen till denna reglering är att skogen har betydelse för avrinnings- och grundvattenförhållandena. Genom områdesbestämmelser kan krav på marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering införas bl a inom områden som är avsedda för bebyggelse.
- PRÖVNINGEN
Ansökan om bygglov för åtgärd inom område som ej omfattas av detaljplan skall bifallas om åtgärden uppfyller kraven i 3 kapitlet PBL. Därutöver krävs att åtgärden inte strider mot områdesbestämmelser eller att den inte måste föregås av detaljplanering. Ansökan om bygglov för åtgärd inom område som omfattas av detaljplan skall bifallas om åtgärden överensstämmer med detaljplan och uppfyller kraven i 3 kapitlet PBL.
- Marklov kan vägras bl a om åtgärd strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser, eller om den förhindrar eller försvårar områdets användning för bebyggelse eller medför störningar för omgivningen.
- ANSÖKAN
När ansökan görs skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för prövningen lämnas in till byggnadsnämnden. Enligt Nybyggnadsreglerna (NR) utgivna av Boverket, skall vid bygglov inlämnas ansökan, översiktlig teknisk beskrivning och handlingsförteckning, situationsplan och huvudritningar över byggnadens utformning och användning. I huvudritningen skall bl a grund- och stomkonstruktionens principiella utformning redovisas och i den tekniska beskrivningen skall redovisas markförhållanden och grundläggningssätt. Om byggnadsnämnden begär det skall särskilt utlåtande om markförhållandena inlämnas. Utlåtandet skall redovisa berg-, jord- och grundvattenförhållandena samt utformning och skick av angränsande konstruktioner och byggnader.

Nämnden får anpassa sin granskning av ritningar och övriga

8:29 PBL

handlingar till den sökta åtgärdens art och omfattning samt till byggherrens kvalifikationer. BS bestämmelse om att nämnden skulle se till att den sökta åtgärden inte strider mot vissa angivna författningar och tillämpningsföreskrifter har slopats. Ansvaret för att byggnad utförs enligt gällande bestämmelser ligger på byggherren. Nämnden skall emellertid pröva att ansökan kan antas uppfylla kraven i 3 kapitlet.

9:1 PBL

Bl a skall nämnden pröva följande frågor:

- 1) Grundkonstruktionens principiella utformning och grundläggningsdjup med hänsyn till mark- och grundvattenförhållanden enligt redovisad grundundersökning eller vad som i övrigt kan anses vara känt om det berörda markområdet.
- 2) Byggnadens och tomtens utformning med hänsyn till behovet att kunna avbörda avlopps- och dagvatten och att åstadkomma en tillfredsställande dränering av grund och tomtytter. Underlaget är främst situationsplan med plushöjder.

8:34 PBL

På begäran av den sökande skall byggnadsnämnd ge förhandsbesked. Möjligheten till detta regleras uttryckligen i PBL. I ärendet skall den planmässiga lämpligheten för sökt åtgärd prövas. Beskedet blir bindande i 2 år. I såväl ärende som förhandsbesked och bygglov kan byggnadsnämnd ange de villkor och upplysningar som behövs t ex från grundläggningssynpunkt. Villkoren måste ha stöd i PBL.

SLUTSATSER

I ett ärende om bygglov skall enligt PBL grundförhållandena och grundkonstruktionen prövas. PBL och dess förarbeten betonar att problemen måste uppmärksammas. I PBL föreskrivs direkt i lagtext att skadlig inverkan på grundvattennivå måste begränsas, medan NR föreskriver att hänsyn i möjlig mån skall tas till den förändring av grundvattennivå som kan bedömas komma att äga rum. Skillnaden gör att en byggnadsnämnd enligt PBL får ett helt annat stöd för föreskrifter för att bibehålla befintlig grundvattennivå. Att regeln ger stöd för förbättringar som t ex höjning av grundvattennivå är däremot mindre troligt. Krav på höjning av grundvattennivå i ett bygglovsärende går antagligen inte att uppställa. I stället kan överenskommelser om detta träffas vid exploateringsavtal.

PBL utgår från att det är byggherren som har ansvaret för att gällande lagstiftning följs. Begreppet tätbebyggelse har utmönstrats ur PBL, där byggnadsnämndens prövning istället skall utgå från de lämplighetskrav som lagens tre första kapitel uppställer. Kraven skall beaktas såväl vid planläggningen som vid ärende om bygglov. Även om PBL slår fast att ansvaret för byggandet åvilar byggherren, innebär detta inte att denne är ensam ansvarig vad gäller grundförhållandena. Enligt förarbetena till PBL skall byggnadsnämnden pröva grundkonstruktionens principiella utformning och grundläggningsdjup med hänsyn till mark- och grundförhållandena enligt redovisad grundundersökning eller vad som i övrigt kan anses vara välkänt om det berörda markområdet. Ansvaret för att grundförhållan-

dena beaktas kan därför aldrig helt överflyttas på byggherren, vilket avsnittet om ansvar vid myndighetsutövning utvisar.

Genom en ändring i PBL, vilken trätt i kraft den 1 juli 1991, har kommunerna fått förbättrade möjligheter att komma till rätta med de problem som hänger samman med dålig tillgång på grundvatten och saltvatteninträngning i brunnar. Ändringen innebär att kommunerna i detaljplaner eller områdesbestämmelser kan införa bygglovsplikt för brunnsborrning för sådana brunnar som inte skall prövas enligt vattenlagen. Undantagna från tillståndskrav enligt vattenlagen är grundvattentäkter för en- eller tvåfamiljsfastigheters eller jordbruksfastigheters husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning.

Bygglov kan krävas om det finns risk för att det blir brist på vatten, risk för saltvatteninträngning eller om det finns risk för förorening av grundvattnet. Om bygglovsplikt har införts ska bygglov ges om det inte innebär risk för skada på befintliga eller i den kommunala planeringen redovisade grundvattentäkter.

För områden där tillgången på vatten är knapp, finns idag krav på att permanentbyggnader ska medge god hushållning med vatten. Detta krav införs nu också för fritidshus.

3.2 Vattenlagen (1983:291)

ALLMÄNT

1:3 VL

Principerna för lagen är att vattnet skall skyddas och vårdas som en naturtillgång. Lagen är tillämplig på vattenföretag och vattenanläggningar. Till vattenföretag hör bl a bortledande av grundvatten och tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden. Om grundvatten avleds genom ett värmepumpsystem är detta att anse som vattenanläggning. Huvudregeln är att rådigheten över vatten är knuten till den fastighet där vattnet befinner sig. Även annan än fastighetsägaren kan emellertid få rådighet över vatten om ändamålet med företaget t ex är vattenreglering, vattentäkt för allmän vattenförsörjning eller bevattning eller för att motverka förorening av avloppsvatten. Vidare tillkommer rådigheten stat eller kommun för att utföra vattenföretag som är önskvärda från hälso- och miljöskyddsynpunkt. Den som är beroende av att vattenförhållandena består har också sådan rådighet att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup och läge.

TILLSTÅND OCH
PRÖVNING

4:1 VL, 4:1 a VL

Huvudregeln är att tillstånd krävs för varje vattenföretag med undantag av yt- och grundvattentäkter för enskild fastighets husbehovsförbrukning, samt för rensning och andra åtgärder som behövs för att bibehålla vattnets djup och läge. Tillstånd krävs inte vid bortledande av yt- eller grundvatten för en- eller tvåfamiljsfastighets värmeförsörjning. Brådskanie ändrings- och reparationsarbeten kan utföras utan att förhandstillstånd inhämtas. Vidare krävs inte tillstånd om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom företaget. Den som underlåter att söka tillstånd för tillståndspliktig verksamhet kan ådömas böter. Det finns en rätt till förprov-

ning även för icke tillståndspliktiga verksamheter. Markavvattning prövas av en förrättningsman som utses av länsstyrelsen. Vattendomstolen prövar övriga vattenföretag, dock inte betydande vattenkraftsutbyggnad och andra större företag. Dessa fall prövas av regeringen.

För vattenföretag gäller vissa allmänna förutsättningar som skall beaktas även när verksamheten ej är tillståndspliktig.

- 3:1 VL Vid tillståndsprövningen av ett vattenföretag skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser mm (NRL) tillämpas.
- 3:2 VL Vattenföretag får inte komma till stånd om det strider mot detaljplan, områdesbestämmelser eller om det med hänsyn till valet av plats eller på annat sätt möter hinder från allmän planeringssynpunkt. Vattenföretag kan vidare inte tillåtas om någon skada eller olägenhet av större betydelse uppkommer.
- 3:4 VL Hänsyn skall tas till natur- och friluftsintrassen. Fördelarna med verksamheten från allmän och enskild synpunkt skall jämföras med kostnaderna, skadorna och olägenheterna. Ett vattenföretag skall utföras med minsta intrång och olägenhet.
- 15:3 VL Om det framgår i ett tillståndsärende att vattenföretaget strider mot plan, finns möjlighet att ge villkorligt tillstånd som gäller under förutsättning att planändring sker. Ett tillstånd kan åtföljas av villkor för verksamheten. Omprövning av villkor får ske för att tillgodose allmänna intressen efter att minst 10 år, högst 30 år, förflutit sedan tillståndet gavs. När det gäller tillgodoseende av sådana allmänna intressen som berörs av väsentliga ändringar i vattenförhållandena får dock omprövning av villkor ske redan före utgången av ovannämnda tid. Ett tillstånd kan förverkas om tillståndsinnehavaren åsidosätter villkor.
- 18:1 VL Tillsyn över vattenföretag och vattenanläggning utövas av länsstyrelsen. I ett tillstånd kan föreskrivas att besiktning skall ske av verksamheten.
- SLUTSATSER OM GRUNDVATTEN
- 2:9 VL Utnyttjande av grundvatten, såväl bortledande av grundvatten som tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden, omfattas av vattenlagen. Anmärkas kan att lagen ej är tillämplig på bibehållande av grundvattennivån utan gäller någon slags förändring av nivån. Det är framförallt kvantiteten och ej så mycket kvaliteten av grundvatten som lagen berör. Lagen utesluter inte att andra lagar gäller parallellt, som t ex naturvårdslagen eller miljöskyddslagen. Vid allvarlig vattenbrist är den som har rådigheten över vatten tvingad att avstå vatten om det är angeläget till skydd för att inom bebyggelse bibehålla grundvattennivån på viss höjd. Vid allvarlig brist kan nämligen en rådighetsinnehavare enligt vattenlagen bli skyldig att avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov. Vid denna typ av avstående har innehavaren rätt

till skälig ersättning. Genom ett tillägg till PBL 1991 (SFS 1991:604) har kommunerna givits möjlighet att uppställa krav på bygglov för inrättande av grundvattentäkt.

En allmän höjning av grundvattennivån är tillståndspliktig enligt vattenlagen. Det intressanta i sammanhanget är om stat eller kommun tvångsvis kan genomföra åtgärden för att höja grundvattennivån som sjunkit t ex till följd av utbyggnad av bebyggelse. Stat och kommun har rådighet att utföra vattenföretag som är önskvärda från hälso- och miljöskyddssynpunkt. I förarbetena har som exempel på sådana åtgärder angetts återställande av torrlagd sjö, underhåll och annan miljöfrämjande verksamhet. Det är tveksamt om en sådan höjning av grundvattennivån omfattas av begreppet "önskvärt från hälsosynpunkt eller allmän miljövärdssynpunkt". Även om så skulle vara fallet måste vattenföretaget uppfylla de allmänna förutsättningarna, t ex om att fördelarna med det skall överväga kostnaderna, skadorna och olägenheterna av det.

14:5 VL

Vattenlagen reglerar direkt en situation när grundvattennivån stiger, nämligen när en anläggning för bortledning av grundvatten tas ur bruk. Om fara för allmänna eller enskilda intressen därigenom kan uppkomma, skall besked inhämtas från vattendomstolen på vilka villkor detta får ske.

19:1 VL

Vid tillgodogörande av grund- och ytvatten kan utföraren ges rätt att ta i anspråk mark som tillhör annan. Tvångsrätten medför viss ersättningsskyldighet. Om yt- eller grundvattentillgång utnyttjas eller kan komma att utnyttjas för vattentäkt gäller en allmän aktsamhetsregel för verksamhet som kan skada vattentillgången. Om en företagare utför företaget eller bedriver verksamheten i enlighet med de krav som meddelats vid prövning av verksamheten enligt vattenlagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen har denna uppfyllt kravet på aktsamhet. Länsstyrelsen kan besluta om behövligt skyddsområde för att skydda vattentäkt. Inom skyddsområdet kan länsstyrelsen föreskriva inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheten.

3.3 Miljöskyddslagen (1969:387) och miljöskadelagen (1986:225)

ALLMÄNT OM LAGENS
UPPBYGGNAD

1 § ML

Miljöskyddslagen syftar till att skydda den yttre miljön mot olika slags störningar. Den gäller skydd mot störning som orsakas av miljöfarlig verksamhet vid användning av mark, byggnad eller annan anläggning. Störningar som omfattas av lagen är t ex förorening av ytvatten och grundvatten, förorening av luft, buller, ljus och skakningar. Vidare omfattar lagen avloppsutsläpp från fasta källor till ytvatten. Vid bedömningen av om viss verksamhet skall tillåtas enligt lagen, behandlas i praktiken grundvatten- och ytvattenskydd efter till synes samma principer. Skyddet för ytvatten är begränsat såtillvida att lagen ej gäller ytvattenförorening som orsakas av byggande i vatten. Vattenlagen är i så fall tillämplig.

Miljöskyddslagen bygger väsentligen på följande principer:

- 4 § ML 1. För miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Den som utövar miljöfarlig verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som skäligen kan behövas för att förebygga eller avhjälpa olägenhet.
- 9 § ML 2. Tillstånd krävs för miljöfarlig verksamhet. I miljöskyddsförordningen anges verksamheter som kräver tillstånd och anmälning.
- 38 och 38 a § ML 3. Genom kontroll och tillsyn bevakas att lagen efterlevs.
- 45 § ML 4. Strikt skadeståndsansvar stadgas för omfattande skador p g a miljöfarlig verksamhet.
5. Möjlighet att utdöma böter och bestämma miljöskyddsavgift när överträdelse av lagen sker i vissa fall.

I detta avsnitt kommer lagens regler om tillstånd och tillsyn att beröras.

TILLSTÅND

- 9 § ML Koncessionsnämnden för miljöskydd eller i vissa fall länsstyrelsen kan på ansökan lämna tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Vid prövningen skall en avvägning göras av olika intressen. Tillstånd kan förenas med villkor om skyddsåtgärder. Villkor som meddelats kan skärpas om betydande olägenhet uppkommit som inte förutsågs vid prövningen eller om 10 år gått sedan beslut vann laga kraft. Vid betydande avvikelser från meddelade villkor kan verksamheten helt förbjudas. Frånsett detta innebär ett tillstånd att företagen i princip inte p g a bestämmelserna i lagen eller hälsoskyddslagen kan åläggas att upphöra med verksamhet eller att vidta ytterligare åtgärder till miljöns skydd.

- 6 § ML Miljöfarlig verksamhet som trots försiktighetsmått kan befaras medföra olägenhet av väsentlig betydelse tillåts endast då särskilda skäl föreligger. Verksamheten bör tillåtas om den medför fördelar från allmän och enskild synpunkt som avsevärt överstiger olägenheterna. Det finns möjlighet att ge tillstånd bara för begränsad tid.

Verksamhet som prövas enligt miljöskyddslagen kan även prövas t ex enligt PBL och naturvårdslagen. Om regeringen prövat frågan om tillstånd till en viss anläggning enligt 4 kap lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser (NRL) eller enligt rörledningslagen (1978:160) är beslutet bindande vid prövning enligt miljöskyddslagen. Fastställda planer är i och för sig ej bindande för prövningen av tillståndsmyndighet men har i praktiken betydelse. Tillstånd enligt miljöskyddslagen får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen inte motverkas får dock mindre avvikelser göras. Planmyndighet skall vid utarbetandet av plan ta hänsyn till miljöskyddsintressen. Det är därför tveksamt om koncessionsnämnden kan förbjuda verksamhet som medges i plan.

I praktiken har detta inte ansetts möjligt så länge det gäller just de frågor som planmyndighet prövat.

TILLSYN

Statens naturvårdsverk och länsstyrelsen utövar tillsyn över miljöfarlig verksamhet. De enskilda kommunerna kan även åta sig att utöva tillsyn. Myndigheterna har att bl a se till att tillståndspliktig verksamhet utövas med nödvändiga medgivande, att anmälningspliktig verksamhet är anmäld och att verksamhet som inte har tillstånd ändå uppfyller lagens tillåtlighetsregler. Om tillstånd för verksamheten ej givits, får tillsynsmyndigheten meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagen skall efterlevas. Föreläggandet kan förenas med vite.

40 § ML

SÄRSKILT OM
VATTENFRÅGOR

I miljöskyddslagen finns en specialregel om att vissa typer av avloppsvatten, som t ex avloppsvatten från tätbebyggelse, överhuvudtaget inte får släppas ut i vattenområde om det inte är uppenbart att detta kan ske utan olägenhet. Vidare kan regeringen meddela totalförbud mot utsläpp i vattenområde i viss del av landet om detta har särskild betydelse från naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till allmänt intresse. Förbudet får emellertid inte medföra oskäligt intrång för redan anlagd industri eller annan inrättning eller för kommunen eller annan som redan börjat avleda avloppsvatten. Detta innebär begränsade möjligheter att förbjuda pågående föroreningar enligt regeln.

7 § ML

8 § ML

8 a § ML

Regeringen har möjlighet att skydda vattenområden och angränsande marker även mot andra föroreningskällor än utsläpp. Området kan förklaras som miljöskyddsområde och regeringen och länsstyrelsen kan ge föreskrifter m m för verksamheter i området. Det är möjligt att ingripa även mot befintlig verksamhet men beslutet får dock aldrig medföra ändring i redan meddelade tillståndsbeslut.

Grundvattenförorening faller, som redan nämnts, ej under lagens tillämpningsområde men grundvatten anses ändå kunna skyddas genom lagen, särskilt med hänsyn till sambandet mellan ytvatten och grundvatten. De risker som en verksamhet medför för grundvattnet kan vara skäl för särskilda föreskrifter eller t o m förbud. Westerlund (se not) menar att om vid tillståndsgivning grundvattenfrågan inte uppmärksammas så torde miljö- och hälsoskyddsnämnd kunna ställa krav på försiktighetsmått beträffande grundvatten även om tillstånd till verksamheten finns enligt miljöskyddslagen.

Grunden för detta skulle vara just att grundvatten ännu formellt inte faller under lagens tillämpningsområde. Möjligheten som Westerlund pekar på, har så vitt känt ej prövats och rättsläget är därför oklart. Det är däremot klart att miljöskyddslagen ger möjlighet att meddela nya villkor när betydande olägenhet uppkommer genom miljöfarlig verksamhet som inte förutsågs när tillstånd meddela-

des. Det har även i lagmotiven till hälsoskyddslagen uttalats att när tveksamheter uppkommer vid valet av om hälsoskydds- eller miljöskyddslagen skall tillämpas bör den senare tillämpas, bl a med hänsyn till att den som drabbas av ett ingripande ofta kan begära att få sin verksamhet prövad enligt miljöskyddslagen.

MILJÖSKADELAGEN

1 § MSkL

3 § MSkL

5 § MSkL

En skadelidande kan få ersättning enligt miljöskadelagen (MSkL) för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada för skada som verksamhet på en fastighet orsakat i sin omgivning. Skadestånd utges för skador bl a genom förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden, förorening av grundvatten och ändring av grundvattennivån. För skada orsakad genom grävning eller liknande arbete skall skadestånd utges om den som utför eller låter utföra arbetet försummat att vidta sådana skyddsåtgärder som anges i 3 kap 3 § jordabalken. Om arbetet är särskilt ingripande råder strikt ansvar, dvs ansvar oberoende av vållande.

SKADESTÅNDSANSVARIG ENLIGT MILJÖSKADELAGEN

6 § MSkL

Den som bedriver eller låter bedriva skadegörande verksamhet i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare är skadeståndsansvarig men även nyttjanderättshavare och entreprenörer. Finns flera skadevällare svarar de solidariskt (dvs tillsammans) för skadeståndet. En skadelidande kan få ersättning för framtida skador på egendom om ersättningen kan uppskattas på förhand.

INLÖSEN

11 § MSkL

Om en verksamhet som avses i miljöskadelagen medför att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer för honom skall fastigheten inlösas av den som bedriver verksamheten. Vid bestämmandet av ersättningen skall expropriationslagen (1972:719) tillämpas.

SLUTSATSER

Enligt miljöskadelagen ersätts bl a skador som uppkommit genom förorening av grundvatten eller sänkning av grundvattennivån. Vid bedömning av skadeståndsansvaret används s k omvänd bevisbörda, dvs en skada skall anses ha orsakats genom en viss störning om det med hänsyn bl a till andra möjliga skadeorsaker föreligger övervägande sannolikt för ett sådant orsakssamband.

3.4 Hälsoskyddslagen (1982:1080)

LAGENS UPPBYGGNAD

1 § HL

Syftet med lagen är att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter. Med sanitär olägenhet menas störning som kan vara skadlig för människans hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig. Den omedelbara tillsynen av lagen utövas av kommuns miljö- och hälsoskyddsnämnd (annan nämnd kan gälla från 1 jan 1992).

Avloppsvatten skall enligt lagen avledas eller på annat sätt tas om hand så att inte sanitär olägenhet uppkommer. I en del fall krävs tillstånd för avloppsanordning.

Kommun kan, efter bemyndigande, meddela ytterligare föreskrifter till skydd mot sanitär olägenhet än de i lagen angivna. Vidare kan miljö- och hälsoskyddsnämnden meddela

13 § HL

14 § HL

de villkor som behövs för att hindra uppkomst av sanitär olägenhet eller för att undanröja sådan olägenhet. Bland de föreskrifter som kommun kan besluta om ingår skydd för ytvatten och enskilda grundvattentäkter. Det är därför möjligt att t ex föreskriva anmälningsplikt för anläggning eller anordning som utnyttjar yt- och grundvatten, som värmekälla eller värmemagasin.

Till efterlevnad av lagen och de bestämmelser som meddelats med stöd av lagen kan miljö- och hälsoskyddsmyndigheten meddela föreläggande och förbud. I samband därmed kan vite utsättas.

4. Tillsyn och kontroll av byggnadsarbete

Byggnadslagstiftningens regler om tillsyn och kontroll av byggnadsarbete är ett medel att styra att byggnadsarbete utförs enligt gällande bestämmelser och på betryggande sätt. För att förhindra skador på befintliga byggnader måste hänsyn tas till grundvattenförhållanden vid byggnadsarbete.

9:1 PBL

I PBL fastslås att det är byggherren som skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i PBL och enligt föreskrift eller beslut som meddelats med stöd av lagen. Vidare skall han se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning. Byggnadsnämndens tillsyn skall bli inriktad på att byggherren tagit sitt ansvar för kontrollen. Arbetena skall planeras och utföras med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppkommer. I förarbetena till PBL understryks att i aktsamhetskravet inbegrips aktsamhet beträffande grundvattennivån så att inte skador uppstår på befintliga byggnader, ledningar, andra anläggningar och mark under byggnadstiden.

9:3 PBL

Den ansvarige arbetsledaren har en viktig roll i byggnadslagstiftningens kontrollsystem. Han utses av byggherren, godkänns av byggnadsnämnden och skall ha särskild kompetens för de arbeten han leder. I hans arbetsuppgifter ingår att ansvara för de handlingar och bestämmelser som gäller för att de aktuella arbetena följs. På byggnadsplatsen är han byggnadsnämndens kontaktman. Han skall svara för att nämnden underrättas om lämpliga tillfällen för besiktning och är skyldig att delta vid byggnadsnämndens besiktningar. Byggnadsnämndens direkta kontroll över byggnadsföretag utövas dels genom utstakning dels genom besiktningar.

UTSTAKNING

Så snart ett företag som kräver bygglov skall påbörjas skall byggnadsnämnden låta utstaka byggnad eller tillbyggnad. Utstakning avser att fastställa den blivande byggnadens läge på marken samt att utmärka dess höjdläge. Genom utstakningen kontrolleras att byggnaden placeras i rätt läge i förhållande till den situationsplan som byggnadsnämnden godkänt. Är byggnaden eller anläggningen till sitt läge direkt beroende av gränsen mot en grannes fastighet, skall grannen kallas till utstakningen.

9:4 PBL arbetsledare innan arbetena påbörjas och när de har slutförts. Därutöver skall anmälan göras vid de tillfällen som byggnadsnämnden bestämmer i beslutet om lov.

Det finns möjlighet att därutöver föreskriva ytterligare anmälningar eller medge helt eller delvis befrielse från anmälningsskyldighet.

BESIKTNINGAR

9:6 PBL

I samband med bygglovsprövningen får byggnadsnämnden ta ställning till vilken omfattning besiktningen skall ha i det enskilda fallet och meddela detta i beslut om lov. Byggnadsnämnden skall i "erforderlig utsträckning besikta arbeten som kräver bygglov". Faktorer som bör påverka besiktningens omfattning är bl a objektets storlek och komplexitet samt omfattningen och kvaliteten på byggherrens kontroll. Besiktningar behövs inte om ärendet gäller byggande som utförs av kompetenta byggherrar med egen kontrollorganisation. Byggnader som innehåller bostäder bör dock alltid besiktigas. Slutbesiktning skall göras om det inte är uppenbart onödigt och skall alltid göras om byggherren eller yrkesinspektionen begär det.

SLUTSATSER

Reglerna om tillsyn och kontroll är ett medel att styra att byggnadsarbete utförs enligt gällande bestämmelser och på betryggande sätt. En nyhet i PBL är framförallt att kontrollen kan anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. I kontrollen ingår beaktande av grundläggningsarbetena.

5. Sanktioner

Den tidigare berörda lagstiftningen innehåller regler om sanktioner vid överträdelser av lagarna. Olika typer av avgifter, böter, vitesföreläggande och handräckning är exempel på sanktioner.

5.1 Påföljder och ingripanden vid byggande i strid mot PBL

ALLMÄNT

10:1 PBL

Det åligger byggnadsnämnden att ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av sådan föreskrift om byggande som har meddelats i eller med stöd av byggnadslagstiftningen. Om en åtgärd som kräver lov har utförts utan lov skall nämnden verka för att det utförda undanröjs eller rättas på annat sätt, om inte bygglov kan meddelas i efterhand.

Byggnadsnämnd har olika möjligheter för att tvinga den byggande att åstadkomma rättelse.

De medel som står till förfogande är:

- 1 förbud att försätta arbetet,
- 2 begäran om handräckning,

3 föreläggande för ägaren att inom viss tid rätta till det utförda,

4 föreläggande att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger någon enligt PBL eller enligt beslut som har utfärdats med stöd av PBL.

Vid sidan om dessa möjligheter kan olika avgifter tas ut vid olovligt byggande m m.

FÖRBUD ATT FORTSÄTTA BYGGNADSARBETE

Byggnadsnämnd får förbjuda att byggnadsarbetet fortsätter när arbetet strider mot

1 PBL eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen,

2 förbud enligt PBL eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen att företa nybyggnad eller att riva byggnad.

Vidare är byggnadsnämnd skyldig att ingripa med förbud när ett byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa. Förbudet blir gällande omedelbart och kan förenas med vite.

Enligt PBL kan förbud meddelas även vid överträdelse av föreskrift i NR, som är utfärdad med stöd av PBL. Vidare kan förbud inte bara avse byggnadsarbete utan också rivnings- och markarbete, t ex schaktning och fyllning.

HANDRÄCKNING OCH FÖRELÄGGANDE

Byggnadsnämnd kan genom åklagare begära att tingsrätten meddelar handräckning så att rättelse sker när någon

1 utan lov företagit en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov,

10:12 PBL

2 har vidtagit en åtgärd med stöd av bygglov, rivningslov eller marklov om lovet ändrats eller upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft,

3 vidtagit åtgärd i strid mot denna lag eller byggnadsnämndens meddelande eller eljest gällande föreskrifter,

4 underlåter att efter föreläggande därom utföra arbete eller vidta någon åtgärd som åligger honom enligt PBL.

10:14 PBL

Byggnadsnämnd kan i stället för att begära handräckning förelägga ägaren (p 1-3) eller den ansvarige (p 4) att vidta rättelse. Föreläggandet kan förenas med vite eller föreskrift om utförande genom byggnadsnämndens försorg.

AVGIFTER

Vid överträdelse av byggnadslagstiftningen finns möjlighet att utta tre olika typer av avgifter, nämligen byggnadsavgift, särskild avgift samt tilläggsavgift. Byggnadsavgift tas ut när någon utan lov vidtar åtgärd som kräver detta. Särskild avgift utgår för överträdelser som inte utgör

olovligt byggande, t ex när någon underlåter att följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter. Tilläggsavgiften utgår tillsammans med byggnadsavgift vid vissa allvarligare former av olovligt byggande som anses särskilt angelägna att motverka, t ex när helt ny byggnad uppförs utan lov. Fr o m 1 januari 1986 ges ökade möjligheter att jämka och efterge byggnadsavgift och tilläggsavgift i vissa fall.

SLUTSATSER

Byggnadsnämndens möjligheter till ingripande vid överträdelser av byggnadslagstiftningen har även betydelse för frågor angående grunden och grundvattnet. Förutom de möjligheter som ges att ingripa mot byggande som sker i strid mot plan eller utan erforderligt bygglov har bestämmelserna betydelse för att sanktionera de föreskrifter som meddelas i ett bygglovsärende. Om föreskrift som meddelats om visst grundläggningssätt överträds kan byggnadsnämnd ingripa genom att besluta om att särskild avgift skall utgå eller ingripa genom att begära handräckning eller genom föreläggande om rättelse. Förbud att fortsätta arbetet kan endast meddelas om det är uppenbart att arbetet strider mot PBL eller plan, eller om det är uppenbart att arbetet äventyrar byggnadens eller närliggande byggnaders hållfasthet. Med stöd av PBL är det också möjligt att förbjuda fortsatt arbete om föreskrift som meddelats med stöd av NR överskridits.

5.2 Påföljder och ingripanden enligt övrig lagstiftning

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot miljöskyddslagens eller vattenlagens regler om tillståndsplikt, eller mot villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagarna kan ådömas böter eller fängelse i högst två år. Bagatellartade överträdelser skall inte leda till ansvar. I de flesta fall där straff kan ådömas enligt vattenlagen kan länsstyrelsen genom vitesföreläggande och vattendomstolen genom handräckning ingripa. För att rätta till vad som skett genom överträdelse av miljöskyddslagen kan handräckning ske eller alternativt tillsynsmyndigheten förelägga om rättelse och om detta inte sker förordna om rättelse på företagets bekostnad. Om en överträdelse av lagarna även skulle kunna bedömas som ett brottsbalksbrott, t ex allmänfarlig ödeläggelse (vattenlagen) eller miljöbrott (miljöskyddslagen) skall straff endast enligt brottsbalken ådömas.

I miljöskyddslagen finns även möjlighet att utdöma miljöskyddsavgift vid utsläpp som görs utöver vad som beslutats genom villkor m m i tillstånd eller genom generella bestämmelser. Avgiften syftar till att göra överutsläpp ekonomiskt oattraktivt för en företagare. Förutsättningarna för avgift är att överträdelse innebar betydande störningar och att överträdelse medfört ekonomiska fördelar. Avgiften kan påföras såväl fysisk som juridisk person.

Vid överträdelse av tillståndsplikt, villkor eller föreskrifter enligt hälsoskyddslagen kan böter ådömas.

ANSVAR

Denna del är indelad i ett mer allmänt avsnitt om ansvar för skador med anknytning till grundvatten och ett avsnitt särskilt om skadeståndsansvar vid myndighetsutövning.

1. Ansvar för skador med anknytning till grundvatten

Skadeståndsskyldighet motiverar att byggnadsarbete utförs med aktsamhet och försiktighet och att verksamhet som faller in under miljöskyddslagen och vattenlagen bedrivs så att lagarnas krav uppfylls. Nedan kommer de skadeståndsrättsliga principerna i 3 kap jordabalken att beröras och därefter de särskilda reglerna om skadestånd i miljöskyddslagen och vattenlagen genomgås. Det skadeståndsrättsliga ansvaret vid fastighetsförsäljning kommer inte att tas upp.

3 KAPITLET JORDABALKEN

I rättsförhållandet mellan grannar gäller enligt jordabalken följande. Vid utnyttjande av egen eller annans fasta egendom skall skälig hänsyn tas till omgivningen. Den som tänker utföra grävning eller liknande arbete skall vidta nödvändiga skyddsåtgärder för att förebygga skador på angränsande mark. Han skall ersätta skada som uppkommer till följd av att han eller någon som han anlitat brustit i omsorg vid arbetets utförande. För vissa särskilt ingripande eller riskabla arbeten skall den skada som uppkommer till följd av arbetet ersättas oavsett om försummelse föreligger, s k strikt ansvar. Kostnaden för nödvändig skyddsåtgärd kan komma att få bekostas av grannfastighet om arbetet inte sträcker sig utanför vanligt källardjup och om grannfastighetens byggnad är av bristfällig beskaffenhet till följd av vårdslöshet vid uppförandet eller i brist i underhållet.

MILJÖSKYDDSLAGEN

30 § ML

I och med ikraftträdandet av miljöskyddslagen har ansvaret för immisioner som förut varit ett uttryck för grannlageansvaret förvandlats till en självständig typ av skadeståndsansvar. Enligt miljöskyddslagen kan den som genom miljöfarlig verksamhet orsakar olägenhet bli ersättningskyldig. Ansvaret är strikt när olägenheten är av någon betydelse och i den mån den ej bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Om företagaren varit oaktsam i något hänseende utgår ersättning också om skadan skulle vara oväsentlig eller allmänvanlig. Den som lidit skada skall visa orsakssamband mellan den miljöfarliga verksamheten och skadan. Om framtida skada kan uppskattas kan ersättning utgå härför.

Om fastighet blir onyttig för ägare eller om det uppstår mycket stora olägenheter vid dess begagnande på grund av miljöfarlig verksamhet kan ägaren begära inlösen av fastigheten.

VATTENLAGEN

I lagen finns särskilda regler om ersättningsskyldighet när någon fått tillstånd att ta i anspråk eller vidta åtgärder som skadar annans egendom. Ansvar är strikt. Rätt till ersättning har förutom fastighetsägaren, även innehavaren av skriftligen eller muntligen upplåten särskild rätt till fast egendom som direkt skadas av företaget eller eljest lider intrång i något för fastigheten väsentligt intresse med anknytning till vattendrag som byggs ut. Om vattenföretaget eller åtgärd vartill tillstånd lämnats medför att fastighet eller del av fastighet lider synnerligt men kan ägaren till denna begära inlösen.

När vattenföretag brister i den aktsamhet som åligger företaget när det gäller drift och underhåll kan företaget bli sakdeståndsskyldigt. I denna typ av mål och överhuvudtaget när den skadegörande handlingen vidtagits utan tillstånd bestäms ersättningen efter allmän skadeståndsrättsliga grundsatsen.

SLUTSATSER

Om en intilliggande fastighet i samband med ett arbetsföretag drabbas av sättningar, t ex till följd av sprängningar eller bortledande av grundvatten, föreligger ersättningsskyldighet oavsett försumlighet om arbetet är särskilt ingripande eller riskabelt. Vid försumlighet utgår ersättning oavsett arbetets art. Vattenföretag med tillstånd som orsakar skada skall ersätta denna. Skador i samband med att grundvatten förorenas kan ersättas om den som orsakat skada handlat försumligt. Omständigheten att grundvattenföroreningar inte direkt regleras av miljöskyddslagen gör det tveksamt om lagens regler om strikt ansvar kan tillämpas. I och med ikraftträdandet av miljöskadelagen kommer ansvaret för skador genom föroreningar av grundvatten och förändringar av grundvattennivån i princip vara strikt.

MSkL

Möjlighet att utkräva ersättningsansvar för skador i direkt samband med ett arbetsföretag vållar inte alls, särskilt efter ikraftträdandet av miljöskadelagen, samma svårigheter som ansvar för skador som uppkommer på längre sikt. Genom t ex en fortgående grundvattensänkning eller grundvattenförorening kan så småningom skador upptäckas. Orsaken till skadorna kan bero på flera samverkande faktorer som sammantaget kan ha en dränerande eller förorenande effekt. Måhända kan en del företag som är osedvanligt ingripande och omfattande, t ex ett tunnelbanebygge, medföra ersättningsskyldighet även om skadan inte alls kunde förutsägas vid byggnationen. Om emellertid ett företag av mer normal omfattning kan bli ersättningsskyldigt för skador på längre sikt är än mer tveksamt. För ansvar enligt nuvarande lagstiftning torde krävas försumligt eller felaktigt handlande i någon form och orsakssamband mellan skadan och åtgärden. Miljöskadelagen innebär strikt ansvar och att beviskravet för orsakssambandet lättar något. En mycket viktig begränsning i rätten att kräva skadestånd är principen om tioårig preskription. Den innebär att om skada orsakats av åtgärd som företagits för mer än tio år sedan kan skadestånd ej krävas såvida preskriptionen inte avbrutits under perioden.

LAGEN (1970:244)
OM ALLMÄNNA
VATTEN- OCH AV-
LOPPSANLÄGG-
NINGAR

12 § VAL

29 § VAL

Frågan är om kommun som representant för det allmänna har ett särskilt ansvar för skador uppkomna på längre sikt och som beror på flera samverkande faktorer. Urbaniseringen t ex antas vara en av orsakerna till förändringar av grundvattnets kvantitet och kvalitet, och det har framförts åsikten att kommun är närmast att bära kostnaden till följd av denna. Något sådant omfattande ansvar finns inte enligt gällande rätt. Klart är emellertid att en fortgående sänkning eller förorening av grundvattnet kan bli bero på utbyggnaden av va-nätet, och för vatten och avloppsledningar har kommunen ett särskilt ansvar. Kommun har vanligtvis huvudmannskapet för en va-anläggning och enligt va-lagen skall huvudman se till att anläggningen utförs så att hälsoskyddsintresset tillgodoses. En anläggning skall vidare fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Om huvudman åsidosätter sina skyldigheter skall skada som därmed uppkommer ersättas.

Grundvatten kan långsamt förorenas genom t ex surt regn. I en miljö- och hälsoskydds nämnds ansvarsområde ingår att bevaka att sanitär olägenhet inte uppkommer i kommunen. Detta innebär bl a ansvar för att grundvattentäkter skyddas för vattenförsörjning. Någon mer allmän skyldighet att kontrollera och ansvara för grundvattnets kemiska och fysiska egenskaper innebär detta inte.

2. Skadeståndsansvar vid myndighetsutövning

ALLMÄNT OM SKADE-
STÅNDSLAGENS
UPPBYGGNAD

3:2 SkL

Genom skadeståndslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1972, är stat och kommun skadeståndsansvarig för skada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Ersättningsskyldighet föreligger för person-, sak- och förmögenhetsskada. Med det senare menas skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada, t ex utebliven vinst för ett företag. För ansvar förutsätts orsakssamband mellan den uppkomna skadan och de fel eller försummelse som begåtts i myndighetsutövningen. Myndighetsutövning brukar definieras som beslut eller åtgärd av myndighet som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter.

Myndigheter svarar såväl för anställds som självständig medarbetares myndighetsutövning. Om skada skett behöver man inte utreda vilken tjänsteman inom myndigheten som begått fel eller försummelse. Det väsentliga är att felet eller försummelsen vållat skada. En anställd tjänsteman kan bli skadeståndsskyldig för eget vållande men hans ansvar är begränsat. Risken för ersättningsskyldighet är större för en högre tjänsteman än för en lägre. I praktiken kommer tjänstemannens ansvar ifråga först vid regresskrav från det allmännas sida.

NÄRMARE OM MYNDIG-
HETSUTÖVNING

Betydelsefullt för myndighets skadeståndsskyldighet är frågan vad som skall betraktas som myndighetsutövning. Beslut eller åtgärd som har omedelbar rättsverkan för enskild brukar bedömas som myndighetsutövning. Enligt lagmotiven till skadeståndslagen bör man vid avgörandet för vad som är myndighetsutövning fästa största vikt vid hur situationen ter sig från den enskildes synpunkt. Det som

är utmärkande är att den enskilde är i någon sorts beroendeställning. Utanför området för myndighetsutövning faller stat och kommuns förvaltning av sin egendom eller ekonomiska angelägenheter. Underlåtenhet att fatta beslut betraktas i vissa fall som myndighetsutövning, t ex oförsvarligt dröjsmål att ta upp ärenden till behandling eller försummelse att utföra författningsenlig inspektion.

Reglerna om planläggning och byggnadskontroll utgör till väsentlig del myndighetsutövning. De allra flesta av dessa beslut och åtgärder påverkar direkt enskildas rättigheter och skyldigheter. Svårare är att avgöra om hur den service som t ex en byggnadsnämnd ger skall bedömas. Enligt lagmotiven faller serviceverksamhet till väsentlig del utanför myndighetsutövning, men det framhålls att åtskilliga upplysningar och liknande uttalanden står i så nära samband med myndighetsutövningen att de kan räknas som ett led i denna. Råd utanför byggnadsnämndens verksamhetsområde, även om rådgivningen avser byggnadsfrågor i vidsträckt mening, torde falla utanför nämndens myndighetsutövning. Byggnadsnämnd åläggs i PBL att ge allmänheten råd och upplysningar i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor. När dessa råd eller upplysningar gäller ett speciellt ärende kan det många gånger vara fråga om myndighetsutövning. Avgränsningen av myndighetens ansvar bör i dessa fall ske med hjälp av regeln om jämkning av skadestånd. Endast mera allvarliga försummelser vid service kan medföra skadeståndsansvar.

FÖRSUMMELSE

I varje enskilt fall måste göras en samlad bedömning om felet eller försummelsen är tillräckligt allvarlig för att grunda skadeståndsskyldighet. Enligt förarbetena till skadeståndslagen är skälig standard eftersatt vid förbiseende av en föreskrift som särskilt syftar till att trygga den enskilde mot rättsförluster. Å andra sidan kan underlåtenhet att handla i vissa fall göra att försummelse inte skall anses vara för handen, särskilt när underlåtenhet beror på otillräckliga resurser. Ibland kan en rad smärre fel och försummelser sammantaget innebära att verksamheten inte håller den standard som skäligen kan begäras. Vid skador i kontroll- och upplysningsverksamhet får en särskild vållandebedömning göras. Av lagmotiven till skadeståndslagen framgår att man skall vara återhållsam att utdöma skadestånd för kontrollverksamhet som inte är föreskriven i lag eller författning eller som är nyinrättad. Vidare är det av betydelse för bedömningen om kontrollen utförs gratis eller mot låg avgift eller om den endast sker stickprovsvis. Byggnadskontroll som tar sikte på konkreta objekt och bl a avser att trygga annans säkerhet till person och egendom anses påkalla en jämförelsevis sträng bedömning.

RÄTTSUTVECKLING

Högsta domstolen har i fyra rättsfall (NJA 1984 s 340 I-III och NJA 1985 s 324) fastslagit vissa skadeståndsrättsliga principer för kommuns ansvar vid påstådda fel i samband med planläggning, bygglovgivning och besiktning. Domstolen försöker lägga fast en standardnivå för byggnadsnämndens verksamhet. Två av fallen gäller fastigheter i Nyköpings respektive Österåkers kommun, som skadats genom sättningar, och två av fallen gäller fastigheter i

Skövde respektive Hedemora kommun, som skadats genom inträngande vatten. Nedan följer en redogörelse för de fastslagna principerna och sedan en redogörelse av de olika rättsfallen mer i detalj.

PRINCIPER

I de fyra rättsfallen anger Högsta domstolen följande principer för en kommuns skadeståndsansvar vid byggande:

Vid prövning av ansökan om bygglov och vid senare tillsyn av byggnadsarbete - liksom för övrigt redan i samband med planeringen - har man från byggnadsnämndens sida speciellt att uppmärksamma mark- och grundvattenförhållandena. Man måste emellertid se realistiskt på nämndens möjligheter att ingripa mot skaderisker av olika slag. Det är byggherren som tillsammans med bl a ansvarig arbetsledare i första hand svarar för att skador på byggnaden förebyggs. Skadeståndsansvar för fel eller försummelse från byggnadsnämndens sida blir främst aktuellt där man hos kommun, till följd av sin speciella kännedom om förhållandena på platsen eller sina speciella resurser, har klart bättre möjlighet än den byggande att inse skaderiskerna och bedöma vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas. Detta får betydelse just när det gäller skador på markens beskaffenhet bl a eftersom tjänstemännen bättre kan överskåda förhållandena i stort. Viss hänsyn får tas till den byggandes kvalifikationer, men byggnadsnämnden kan inte helt lita på kompetensen utan när det vid ett bygge finns påtagliga risker för skador, är nämnden skyldig att se till att skadeförebyggande åtgärder blir vidtagna som t ex markundersökning eller meddelande om särskilda föreskrifter. Kommunens ansvar får dock bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

SKÖVDEFALLET

Aktuell fastighet såldes av kommunen 1975 och bygglov beviljades enligt gällande stadsplan som hade antagits 1972. En översvämning inträffade 1976 i fastighetens källare och orsaken var troligen att grundvattennivån inom området höjts efter en kraftig snösmältning i kombination med de särskilda geologiska förhållandena på platsen. Fastigheten var byggd på en sluttning. I samband med antagande av generalplan hade en geoteknisk undersökning för området genomförts.

Fastighetsägaren yrkade skadestånd av kommunen och menade att kommunen varit försumlig dels vid planlägningsarbetet dels vid bygglovsgivningen. Kommunen lades framförallt till last att erforderlig grundundersökning ej företagits trots att det fanns material som utvisade risk för problem med vattenföringen och att källare tillåtits oaktat de olämpliga grundförhållandena och utan att föreskriva skyddsåtgärder mot vatteninträngning.

I Högsta domstolen prövades endast skadeståndsansvar för försumlighet vid bygglovsprövningen eftersom arbetet med planen avslutades före skadeståndslagens ikraftträdande. Domstolen förpliktade kommunen att utge skadestånd och anförde följande som grund för bifall till käromålet:

Av det material som fanns tillgängligt för kommunen vid utarbetandet av plan framgick att till följd av grundvat-

tenförhållandena kunde betydande olägenheter uppkomma för boende i området. När en närmare undersökning inte ansågs behörlig på planstadiet, ålåg det under alla omständigheter byggnadsnämnden att vid byggnadslovsprövningen särskilt uppmärksamma möjligheten att vattensakdor kunde uppkomma på fastigheten. Med hänsyn till bestämmelserna i Svensk Byggnorm och till vad byggnadsnämnden kände till om vattenförhållandena på platsen hade det legat nära till hands att begära en kompletterande grundundersökning innan byggnadslov meddelades eller om ärendet ej skulle fördröjas föreskriva särskilda skyddsåtgärder. Kommunen har inte ens fäst den byggandes uppmärksamhet på skaderiskerna. Kommunen ansågs ha förfarit försumligt och brustit i vad som skäligen kunde begäras av dess verksamhet med hänsyn till att det knappast kan ha kommit som en överraskning att skadorna drabbade ett hus som på denna plats fick byggas med källare och att kommunen - som själv projekterat området - bort visat intresse för att närmare undersöka eller minska de påtagliga risker som grundförhållandena medförde. Kommunen har långt bättre överblick än den byggande.

NYKÖPINGSFALLET

Aktuell fastighet uppfördes 1973 och överläts 1974 till käranden. Efterhand uppmärksammades sprickbildning på byggnaden. Orsaken var att grundens beskaffenhet medfört sättningar på byggnaden. Tomten bestod av gammal havsbotten och 1970 hade fyllnadsmassor lagts ut för att eliminera höjdskillnader.

Fastighetsägaren yrkade skadestånd av kommunen och menade att kommunen varit försumlig vid planläggning och byggnadslovsprövning. Ansvarsgrunden var enligt käranden väsentligen följande:

- 1 När stadsplan fastställdes 1970 företogs inte någon grundundersökning.
- 2 Byggnadsnämnden godkände uppläggning av minst 400 ton fyllnadsmassa utan särskilda föreskrifter om grundläggningsföreskrifter.
- 3 Byggnadslov beviljades utan grundundersökning.
- 4 Kommunen underlät bl a att utföra bottenbesiktning trots skyldighet i byggnadsstadgan.

I Högsta domstolen prövades endast skadeståndsansvar för försumlighet vid byggnadslovsprövningen och tillsynen över bygget. Domstolen förpliktade kommunen att utge skadestånd och anförde följande som grund för bifall till käromålet:

Fastighetens läge delvis på gammal havsbotten var ägnat att medföra särskilda problem. Kommunen hade kännedom om svårigheter med grunden på intilliggande fastighet och detta tillsammans med att stadsplan tillkommit utan att någon geoteknisk undersökning företagits och uppläggnings av fyllnadsmassor motiverade byggnadsnämnden att speciellt uppmärksamma markförhållandena. Vid ansökan om byggnadslov ingavs inte några handlingar som närmare belyste markförhållandena. Trots detta beviljades byggnadslov utan krav

på grundundersökning eller skyddsföreskrifter. Underlåtenhet att företa grundbottenbesiktning, oaktat att skäl förelåg till detta enligt byggnadsstadgan, medverkade till skadans uppkomst.

Kommunen hade förfarit försumligt. De klart framträdande riskerna för allvarliga sättningsskador och förhållandet att kommunen hade vetskap om att byggbolaget saknade erfarenhet och sakkunskap, gör kommunen ansvarig oaktat de felaktigheter som bolaget begått. Kommunen har hållit en lägre standard än vad som kunnat godtas.

FALLET I ÖSTERÅKER

En villafastighet uppfördes 1975 inom byggnadsplanområde i en sluttning mot en sjö. Efter fyra år uppkom sättningsskador till följd av tryck från en uppfyllnad öster om huset i förening med dåliga grundförhållanden. Fastigheten borde ha pålats.

Fastighetsägaren yrkade skadestånd av kommunen och menade att kommunen varit försumlig vid handläggningen av byggnadslovet. Såsom grund för talan åberopades följande:

- 1 Redan när fastigheten förbesiktigades av byggnadsinspektören borde denne misstänkt lerbotten, men i stället angavs felaktigt grundbotten till pinnmo.
- 2 Någon grundundersökning krävdes ej av byggnadsnämnden.
- 3 När grundläggningssätt ej skett enligt byggnadslovsansökan anmäldes inte detta.
- 4 Kommunen bevakade inte att infordrade konstruktionsritningar inkommit före arbetets påbörjande.

Högsta domstolen ogillade skadeståndstalan och anförde följande till grund för domslutet:

Oaktat att husets läge kunnat ge anledning till misstankar om olämpliga grundförhållanden var grundundersökning i vart fall 1975 inte särskilt vanliga. Detta i förening med den tekniska beskrivningen som föreskrev att huset skulle grundläggas på berg med en utbredd armerad bottenplatta gör att tillräckliga skäl inte förelegat för att fordra en grundundersökning innan byggnadslov meddelades.

Vid grundbottenbesiktningen - som kommunen inte var skyldig att göra - framgick att lera förekom på två ställen och byggnadsinspektören föreskrev utschaktning med likvärdigt material på områdena. Någon kontroll av att materialet var vad som antagits eller att schaktning företogs skedde inte. Byggnadsnämnden hade emellertid fog för att anta att den ansvarige arbetsledaren med ganska betydande erfarenhet av liknande byggnationer i trakten skulle visa omsorg och omdöme vid det fortsatta grundläggningsarbetet. Skaderisken kan inte heller anses ha framstått som så påtaglig att nämnden ändå borde ha föreskrivit särskilda försiktighetsmått. I målet är det inte visat att de uppkomna skadorna föranletts av det ändrade grundläggningssättet eller att riskerna för sättningsskador skulle

ha framgått av konstruktionsritningarna på ett sådant sätt att det borde ha medfört några åtgärder från byggnadsnämndens sida. Sammanfattningsvis har det inte från kommunens sida förekommit sådana fel eller försummelser att de jämlikt 3 kap 2 och 3 §§ skadeståndslagen kan medföra skadeståndsskyldighet.

FALLET HEDEMORA

Skadestånd på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning, byggnadsnämndens besiktningsverksamhet.

Fastighetsägaren, som köpt tomten av kommunen och hus av en av kommunen utsedd entreprenör, yrkade skadestånd av kommunen för fel och brister i byggnaden, vilka ostridigt orsakats av entreprenören, vilken dock blivit insolvent. Frågan gällde byggnadsinspektörs skyldighet att inom ramen för byggnadsnämndens och det kommunala förmedlingsorganets besiktningsverksamhet kontrollera att i byggnadslovet föreskriven dränering lades.

Kommunen ansågs ej skadeståndsskyldig. Högsta domstolen konstaterar i sina domskäl att frågan om dränering i de nuvarande byggnadsförfattningarna inte har tillmätts samma betydelse som t ex frågan om grundläggning. Särskilt erinras om att någon besiktning avseende just dräneringsförhållandena inte har föreskrivits. Frågan har emellertid ett klart samband med bl a grundläggningsfrågor, och bristande dränering av grunden kan leda till allvarliga och ibland svårupptäckta skador på byggnaden. Med beaktande av betydelsen av ett gott skydd mot vatten- och fuktskador, får man utgå ifrån den bedömningen att man från byggnadsnämndens sida har att speciellt uppmärksamma även dräneringsförhållanden i enlighet med de riktlinjer som givits vad avser kontrollen av mark- och grundförhållanden i NJA 1984 s 340 I-III (Nyköping, Österåker, Skövde).

Vid bestämmande av hur långt kommunens ansvar skall sträcka sig har Högsta domstolen i förevarande fall tagit hänsyn till byggnadsinspektörens egen uppfattning om nödvändigheten av dränering kring huset. Då dränering ansågs nödvändig har Högsta domstolen ifrågasatt om inte byggnadsinspektören bort ha förvissat sig om att åtgärderna verkligen verkställdes. Högsta domstolen konstaterar dock att det alltid är den ansvarige arbetsledaren (jämte den byggande, vår anm) som i första hand har att svara för att arbetet utförs på ett fackmässigt sätt. Vid bedömning av kommunens ansvar skall fästas stort avseende vid den ansvarige arbetsledarens (samt den byggandes, vår anm) kvalifikationer. I detta fall ansågs kvalifikationerna vara sådana att byggnadsinspektören haft fog att utgå från att arbetet skulle utföras på ett riktigt vis. Högsta domstolen framhåller också att vid bedömningen av byggnadsinspektörens ansvar är det ett faktum att dräneringsledningar normalt läggs efter grundbottenbesiktning och att återfyllning sker snabbt.

PBL

I lagmotiven till PBL påpekar departementschefen att det skadeståndsrättsliga ansvaret för byggande inte regleras av PBL, utan det ansvar som enligt lagen åligger byggherren och byggnadsnämnd är ansvaret gentemot det allmänna för att byggnadsarbeten blir riktigt utförda och kontrol-

lerade. Innebörden av detta ansvar bestäms av lagens regler om kvalitet och kontroll och av bestämmelserna om påföljder och ingripande i händelse av att reglerna åsidosätts. Däremot framhåller departementschefen att regleringen kan, jämte en mängd andra förhållanden, få betydelse när fråga uppkommer om skadeståndsskyldighet för oriktigt byggande. De skadeståndsrättsliga principerna som fastslagits av Högsta domstolen i rättsfallen från 1984 och 1985 delas av departementschefen. Han framhåller att ansvaret för att en byggnad produceras med goda kvaliteter bör åvila den byggande och att det inte är rimligt att byggnadsnämnden generellt sett skall behöva öka kontrollen.

Emellertid påpekas att i vissa hänseende är nämndens kontrollmöjlighet vanligtvis större, t ex beträffande grundförhållanden, medan byggherren i praktiken har lättare att genom den dagliga kontrollen på arbetsplatsen se till att det byggnadstekniska utförandet blir fullgott.

SLUTSATSER

Det är byggherren som, tillsammans med den ansvarige arbetsledaren, i första hand har att ansvara för att skador på byggnader förebyggs. Syftet med byggnadslagstiftningen är primärt att bevaka det allmännas intresse vid byggandet. Detta syfte kvarstår även i PBL, där lagstiftaren betonat byggherrens ansvar för det som byggs (PBL 9:1). Det är emellertid klart att i och med ikraftträdandet av skadeståndslagen kan inte en kommun utan vidare gå fri från ansvar för skada som byggnadsnämnd vållat genom fel eller försummelse i samband med hanteringen av ett ärende om planläggning eller bygglov. Beslut om plan och bygglov är typiskt sett myndighetsutövning och faller in under skadeståndslagens särskilda regler om ansvar. Även de råd och upplysningar som ges i ett speciellt ärende av byggnadsnämnd kan vara myndighetsutövning.

En kommun har att speciellt uppmärksamma grundförhållandena vid planläggning och bygglov. Denna skyldighet kan medföra ansvar för t ex sättnings-skador som senare uppkommer. Av praxis följer att just när det gäller grundförhållandena förutsätts kommunen i vissa fall ha bättre kunskap och överblick än den byggande när det gäller att inse risken och bedöma nödvändiga åtgärder. Kommunen har i två av de refererade rättsfallen fällts till ansvar när risken för skador framstått som påtaglig. Av de refererade rättsfallen är Skövdefallet särskilt intressant. I Högsta domstolen ville två av ledamöterna ogilla skadeståndstalan. Minoriteten ansåg inte att risken för skador framstod som så påtaglig som majoriteten gjorde. Av rättsfallet följer att om det finns tecken som tyder på att byggande på visst område kan medföra betydande olägenhet är skälig standard eftersatt när kommunen inte uppmärksammar problemen och t ex föreskriver om grundundersökning eller skyddsåtgärder i bygglovärendet. En kommun bör ha tillräckligt underlag för att kunna bedöma risken för skador.

Förhållandet att kommunen har ett särskilt ansvar för grundförhållanden gör att man redan på planstadiet bör företa en grundundersökning och i planen eventuellt före-

skriva om en ny grundundersökning, när den enskilda tomten skall bebyggas. Även om det vid planläggning företagits en grundundersökning bör granskaren vid bygglovsprövningen ändå särskilt uppmärksamma grundförhållandena. Det är viktigt att poängtera att kommunen i varje enskilt fall måste göra en bedömning av vad som är lämpligt och nödvändigt.

