

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Kravet på anmälan för komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus ska tas bort

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i plan- och byggförordningen (2011:338) som innebär att uppförande och tillbyggnad av ett komplementbostadshus, ändring av en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus inte ska kräva en särskild anmälan till byggnadsnämnden innan åtgärderna får vidtas. Sådana åtgärder kan dock omfattas av krav på anmälan, exempelvis vid vissa tekniska installationer såsom en installation eller väsentlig ändring av en anordning för ventilation eller en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad. Det föreslås inga ändringar i fråga om övriga förutsättningar för att åtgärder med ett komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus ska vara bygglovsbefriade, dvs. begränsning i storlek, placering i förhållande till gräns och möjligheten att avvika från planbestämmelser m.m.

I promemorian beskrivs hur förslaget påverkar ett samtida genomförande av Bygglovsutredningens förslag.

Förslaget föreslås träda i kraft samtidigt med de förslag som följer av Bygglovsutredningens förslag.

Innehållsförteckning

1	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338).....	3
2	Bakgrund.....	5
3	Nuvarande reglering.....	5
3.1	Komplementbostadshus.....	5
3.2	Inredning av ytterligare bostad.....	7
4	Bygglovsutredningens förslag.....	7
4.1	Lovplikt för bostäder.....	7
4.2	Lovplikt för komplementbyggnader över en viss storlek.....	8
4.3	Anmälningsskyldighet för lov fria åtgärder.....	9
5	Det ska inte krävas anmälan för komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus.....	9
6	Förslagets påverkan på Bygglovsutredningens förslag.....	14
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	15
8	Konsekvenser.....	15
8.1	Konsekvenser för staten.....	15
8.2	Konsekvenser för kommuner.....	16
8.3	Konsekvenser för företag.....	17
8.4	Konsekvenser för enskilda.....	17

1 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

5 §¹

För åtgärder som inte kräver lov krävs det en anmälan vid

1. rivning av en byggnad eller en del av en byggnad,
2. nybyggnad eller tillbyggnad som enligt 9 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900) har undantagits från krav på bygglov,
3. en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs eller byggnadens planlösning påverkas avsevärt,
4. en installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökkanal eller anordning för ventilation i byggnader,
5. en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt,
6. en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden,
7. underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter,
8. nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk,
9. *uppförande eller tillbyggnad av ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,*
10. *uppförande eller tillbyggnad av en sådan komplementbyggnad som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,*
11. *ändring av en komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus,*
12. *tillbyggnad som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 1 plan- och bygglagen,*
13. *byggande av takkupor som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 2 plan- och bygglagen, eller*

9. uppförande eller tillbyggnad av en sådan komplementbyggnad som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,
10. tillbyggnad som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 1 plan- och bygglagen, *eller*
11. byggande av takkupor som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 2 plan- och bygglagen.

¹ Senaste lydelse 2020:708.

*14. inredning av ytterligare en
bostad i ett enbostadshus.*

Om det vid åtgärderna kan antas uppkomma farligt avfall ska detta framgå av anmälan.

Denna förordning träder ikraft den xx.

2 Bakgrund

Regeringen beslutade den 23 januari 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en systematisk översyn av regelverket för bl.a. bygglov i syfte att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställer allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder. I uppdraget ingick bl.a. att ta ställning till om det finns starka skäl för att återinföra lovplikt för vissa åtgärder, med utgångspunkten att sådana åtgärder som tillåts få strida mot detaljplan och områdesbestämmelser även fortsättningsvis ska få göra det (dir. 2020:4). Utredningen antog namnet Bygglövsutredningen. Utredningen överlämnade i juni 2021 betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47).

Riksdagen har därefter tillkännagett för regeringen att regeringen inte bör gå vidare med Bygglövsutredningens förslag att införa bygglovspflicht för komplementbostadshus utan i stället utreda möjligheten att under åtminstone en försöksperiod låta såväl komplementbyggnader som komplementbostadshus upp till en viss angiven storlek få uppföras utan krav på vare sig bygglov eller anmälan (bet. 2021/22:CU12 punkt 6, rskr. 2021/22:179).

3 Nuvarande reglering

3.1 Komplementbostadshus

För att få uppföra en ny byggnad eller flytta en tidigare uppförd byggnad till en ny plats krävs det bygglov. Det krävs dock inte bygglov för att i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus uppföra eller bygga till en byggnad som avses utgöra en särskild bostad (komplementbostadshus). Ett komplementbostadshus får, tillsammans med övriga komplementbyggnader som har uppförts på tomten med stöd av 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen, inte ha en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter, inte ha en taknockshöjd som överstiger 4,0 meter, inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter utan medgivande av granne och i förhållande till en järnväg inte närmare spårets mitt än 30,0 meter utan medgivande från järnvägens infrastrukturförvaltare. Det krävs inte heller bygglov för att ändra en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus. Även om ett komplementbostadshus inte kräver bygglov måste åtgärden anmälas och får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Ett komplementbostadshus får uppföras såväl inom som utom ett område som omfattas av detaljplan. Ett komplementbostadshus får uppföras i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Det innebär att ett sådant hus exempelvis kan uppföras på mark som enligt bestämmelser i en detaljplan inte får bebyggas.

En kommun har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ställa krav på bygglov för komplementbostadshus för ett område som utgör en värdefull miljö. Om en kommun, innan det aktuella undantaget från bygg-

lovsplikten infördes i plan- och bygglagen, har bestämt att bygglov ska krävas för att uppföra eller bygga till en friggebod, krävs bygglov även för komplementbostadshus.

Undantaget från kravet på bygglov för komplementbostadshus gäller inte inom sådana bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Bygglov krävs även om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält.

Det är möjligt att ansöka om ett s.k. frivilligt lov för en åtgärd med ett byggnadsverk eller mark som inte omfattas av krav på lov. Ansökan ska då prövas som om åtgärden krävde lov och prövningen ska avse åtgärdens förenlighet med plan- och bygglagen. Då prövningen sker som om åtgärden krävde lov innebär det att de lättnader i kraven som gäller för många av de bygglovsbefriade åtgärderna inte kan beaktas. För komplementbostadshus, som får strida mot detaljplan och områdesbestämmelser om de anmäls, innebär det typiskt sett att de inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser vid en prövning av ett frivilligt lov. Om åtgärden strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser kan den under vissa förutsättningar godtas, exempelvis om avvikelserna är liten och förenlig med detaljplanens syfte. En ansökan om frivilligt lov kan även avse frågan om åtgärden kräver lov eller inte.

I ett startbesked ska byggnadsnämnden ta ställning till om ett komplementbostadshus kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Ett startbesked får endast överklagas av anmälaren i ärendet.

Begränsningen i rätten att överklaga ett startbesked har åsidosatts av Mark- och miljööverdomstolen i ett antal avgöranden till förmån för berörd granne (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens domar den 23 februari 2016 i mål P 1948-15, MÖD 2017:50 och MÖD 2018:22, jfr även Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 december 2016 i mål P 1022-16). I avgörandena har domstolen bedömt att överklagandeförbudet i plan- och bygglagen står i strid med det egendomsskydd och den rätt till domstolsprövning av civila rättigheter som enskilda fysiska och juridiska personer har enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). En sådan rätt kan tillkomma en granne som till exempel drabbas av olägenhet och värdeminskning till följd av en åtgärd på en annan fastighet. Enligt domstolen har byggnadsnämnden i ett startbesked bedömt att byggnaden uppfyller kraven i plan- och bygglagen, bl.a. att den inte innebär betydande olägenheter för omgivningen. Vidare anser domstolen att ett startbesked är att se som ett gynnande förvaltningsbeslut som vinner negativ rättskraft. En tillsynsmyndighet kan därför i ett tillsynsärende som gäller en bygglovsbefriad byggnad för vilken startbesked har meddelats i regel endast ingripa med tillsynsåtgärder om byggnaden inte överensstämmer med det som framgår av anmälan om åtgärden. Eftersom byggnadsnämnden i startbeskedet har bedömt att åtgärden uppfyller kraven i plan- och bygglagen, och att den således inte innebär betydande olägenhet för omgivningen, kan inte berörda grannar genom exempelvis en anmälan till tillsynsmyndigheten få en prövning av åtgärdens påverkan på omgivningen. För att grannarna ska ges möjlighet

att få sina civila rättigheter prövade bör de därför enligt domstolen ges rätt att klaga på startbeskedet. För närvarande kan berörda med stöd av rättspraxis överklaga ett positivt startbesked för att få sina eventuella motstående intressen prövade.

3.2 Inredning av ytterligare bostad

Det krävs bygglov för att i en befintlig byggnad inreda någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri. För enbostadshus krävs det dock inte bygglov för att i byggnaden inreda ytterligare en bostad. Undantaget gäller inte för sådana bostadshus som utgör komplementbostadshus. Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov måste åtgärden anmälas och får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Det innebär exempelvis att åtgärden får strida mot bestämmelser om högsta antalet bostäder på en fastighet.

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan kräva lov för inredning av ytterligare bostad i enbostadshus för ett område som utgör en värdefull miljö.

Undantaget från bygglovsplikten gäller inte för sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält.

I fråga om möjligheten att ansöka om frivilligt lov, vad byggnadsnämnden ska ta ställning till inför ett startbesked och möjligheten att överklaga ett startbesked, se avsnitt 3.1.

4 Bygglövsutredningens förslag

4.1 Lovplikt för bostäder

Bygglövsutredningen föreslår i sitt betänkande Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47) bl.a. att det ska införas krav på bygglov för nybyggnad av ett komplementbostadshus och för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att det i byggnaden inreds ytterligare bostad (SOU 2021:47 s. 523–524 och 536 f.). Det innebär att Bygglövsutredningen föreslår lovplikt för åtgärder som i dag är bygglovsbefriade.

Ett övergripande skäl för att åtgärderna bör kräva bygglov är enligt Bygglövsutredningen att en förprovning alltid är nödvändig för bostäder utifrån kraven på bärförmåga, brandskydd och teknisk konstruktion i övrigt, tillgänglighet och buller samt dimensionering av vatten och avlopp, men även utifrån den allmänna omgivningspåverkan som människors

boende kan medföra. En förprovning motiveras även av tillgänglighetsaspekter, eftersom den plan- och byggrättsliga regleringen påverkar tillämpningen av lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag (SOU 2021:47 s. 517).

Bygglövsutredningen bedömer att införandet av en lovplikt i många fall endast skulle påverka handläggningsavgifter och handläggningsfrister, eftersom den nuvarande anmälningsplikten innebär att åtgärden måste bli föremål för en förhållandevis omfattande prövning av byggnadsnämnden inför ett beslut om startbesked. En lovplikt torde därför i sig inte innebära någon kraftig påverkan på intresset att uppföra komplementbostadshus, vilket också stöds av att de s.k. attefallsåtgärderna hittills i förhållandevis begränsad utsträckning har bidragit till bostadsförsörjningen (SOU 2021:47 s. 523–524).

Som ytterligare ett skäl för lovplikt för komplementbostadshus framhåller Bygglövsutredningen att Mark- och miljööverdomstolen i flera avgöranden har underkänt överklagandeförbudet i plan- och bygglagen, som hindrar andra än anmälaren i ärendet att överklaga ett startbesked. Genom en lovplikt för komplementbostadshusen blir åtgärden föremål för förprovning och berörda kan få ett lovbeslut överprövat i både länsstyrelse och mark- och miljödomstol (SOU 2021:47 s. 524).

Enligt Bygglövsutredningens förslag ska inredning av ytterligare en bostad kräva bygglov oavsett om åtgärden vidtas i ett en- och tvåbostadshus eller flerbostadshus, eller i en lokal eller komplementbyggnad. Utgångspunkten för utredningens förslag har varit att begränsa undantagen från huvudreglerna om lovplikt och minska antalet undantag som endast är tillämpliga på vissa typer av byggnader (SOU 2021:47 s. 537).

Sådana komplementbostadshus och sådant inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus som i dag är bygglovbefriade föreslås även fortsättningsvis i huvudsak få genomföras i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser. Bygglövsutredningen föreslår dock att åtgärderna ska följa bestämmelser om skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion samt bestämmelser om skydd för särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser (SOU 2021:47 s. 693–697).

4.2 Lovplikt för komplementbyggnader över en viss storlek

Bygglövsutredningen föreslår att nybyggnad av en komplementbyggnad ska kräva bygglov först om byggnaden eller byggnaden tillsammans med andra lovfria komplementbyggnader på tomten överstiger en viss storlek. I ett område som omfattas av en detaljplan ska bygglov endast krävas om komplementbyggnaden får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter, får en taknockshöjd som överstiger 4,0 meter eller tillsammans med övriga komplementbyggnader får en större sammanlagd byggnadsarea än 45,0 kvadratmeter. I ett område som inte omfattas av en detaljplan ska bygglov endast krävas om komplementbyggnaden får en större byggnadsarea än 50,0 kvadratmeter, får en taknockshöjd som överstiger 4,5 meter eller tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större

sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter (SOU 2021:47 s. 525–528).

4.3 Anmälningssplikt för lovfria åtgärder

Bygglövsutredningen föreslår förändringar i anmälningssplikten för åtgärder som inte omfattas av krav på bygglov, rivningslov eller marklov, och vad som ska prövas inom ramen för ett startbesked. Syftet med förslagen är enligt utredningen att anmälningssplikten uteslutande ska träffa åtgärder som rör de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4–7 §§ plan- och bygglagen och föreskrifter om tekniska egenskapskrav som har meddelats med stöd av lagen, samt att prövningen av de anmälda åtgärderna ska begränsas till just dessa frågor. Enligt utredningen bör anmälningssplikten endast träffa sådana åtgärder vilka som huvudregel inte rör andra enskilda intressen än anmälarens, vilket också korresponderar med begränsningen i klagorätten (SOU 2021:47 s. 652 f.).

Bygglövsutredningen föreslår att det ska krävas anmälan vid bl.a. en ändring av en byggnad om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar påverkas väsentligt, en ändring av en byggnad om ändringen innebär att byggnadens brandskydd påverkas väsentligt, och en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad. Det betyder i praktiken att en anmälan om t.ex. en ändring av en byggnad som innebär att byggnadens brandskydd påverkas väsentligt, i första hand ska prövas utifrån kravet på att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om säkerhet i händelse av brand.

Åtgärder som Bygglövsutredningen föreslår ska undantas från bygglovskravet, som exempelvis åtgärder med vissa komplementbyggnader, föreslås inte omfattas av någon självständig anmälningssplikt. En anmälningssplikt kan dock utlösas enligt någon av de ovan nämnda grunderna, t.ex. vid ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden, eller vid installation av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp.

5 Det ska inte krävas anmälan för komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus

Förslag: Uppförande eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, ändring av en komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus ska inte kräva en särskild anmälan till byggnadsnämnden innan de får vidtas.

Skälen för förslaget

Det ska vara ännu lättare att bygga komplementbostadshus och inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus

Det krävs olika åtgärder för att möta behovet av bostäder i Sverige. Tidigare regeringar har föreslagit ändringar i plan- och bygglagen för att utöka antalet åtgärder som är undantagna från kravet på bygglov och som kan tillåtas i strid med detaljplan och områdesbestämmelser, i syfte att både skapa fler bostäder och att öka fastighetsägares möjligheter att bestämma över hur den egna fastigheten ska utvecklas.

Genom den s.k. attefallsreformen som trädde i kraft den 2 juli 2014 infördes ett flertal undantag från kravet på bygglov, bl.a. för uppförande av komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus (prop. 2013/14:127, bet. 2013/14:CU32, rskr. 2013/14:287). Inledningsvis fick byggnadsarean för ett komplementbostadshus inte överstiga 25 kvadratmeter, men den tillåtna byggnadsarean utökades senare till 30 kvadratmeter (prop. 2019/20:31, bet. 2019/20:CU6, rskr. 2019/20:138).

Vid införandet av reformen motiverades undantagen från bygglovsplikten bl.a. med att reglerna utformats med hänsyn tagen till motstående enskilda och allmänna intressen, såsom exempelvis särskilt värdefull kulturmiljö, och att det vid en avvägning mot den enskilda människans rätt till frihet enligt 1 kap. 1 § plan- och bygglagen dessutom fanns skäl att tro att den enskilde fastighetsägaren utvecklar sin egendom på ett varsamt och ansvarsfullt sätt (prop. 2013/14:127 s. 20). För att säkerställa att vissa väsentliga samhällskrav skulle uppfyllas, bl.a. att tillkommande bostäder inte blir olämpliga i förhållande till flera tekniska egenskapskrav, infördes en särskild anmälningsplikt för åtgärderna. Regeringen instämde i Lagrådets bedömning att nämndens bedömning av åtgärdens lämplighet inför beslut om startbesked bör avse alla i sammanhanget relevanta krav i plan- och bygglagen och krav i andra föreskrifter som är meddelade med stöd av lagen. Inför startbesked av dessa åtgärder bör nämndens bedömning bl.a. omfatta frågor om risk för erosion, skred, översvämning och andra olyckor enligt vad som framgår av 2 kap. 6 § första stycket 2 och 2 kap. 9 § plan- och bygglagen (prop. 2013/14:127 s. 58).

I rapporten Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan (rapport 2018:17) har Boverket analyserat och utvärderat reformen. Enligt Boverket har reformen endast haft en begränsad betydelse för bostadsförsörjningen och inte lett till minskad byråkrati. Trots det är reformen omtyckt. Det främsta skälet till det är för att åtgärderna får vidtas i strid med gällande detaljplan och kommuner av resursskäl inte gärna ändrar detaljplaner för befintlig småhusbebyggelse, trots att det ibland kan vara lämpligt att tillåta en högre exploatering än vad planen medger (rapporten s. 12 och 96 f.). Förslaget i denna promemoria syftar till att fortsätta det arbete som påbörjades med attefallsreformen för att det ska bli ännu lättare att bygga komplementbostadshus och inreda ytterligare en bostad i enbostadshus, för att stimulera privatuthyrning och öka fastighetsägares möjligheter att bestämma över hur den egna fastigheten ska utvecklas.

Åtgärder med ett komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus behöver inte prövas innan de vidtas

Samhällets prövning av olika byggåtgärder har två syften. Vid prövningen av bygglov ska byggnadsnämnden bevaka att den tilltänkta åtgärden är dels lämpligt lokaliserad, utformad och utförd med hänsyn till samhällets intressen, dels lämplig sett från grannarnas synpunkt. Om varken samhällets eller grannars rätt träds för när, bör det alltså vara möjligt att avstå från prövning (prop. 1985/86:1 s. 81). Kravet på anmälan syftar främst till att kontrollera att ett byggnadsverk som inte omfattas av krav på bygglov uppfyller de tekniska egenskapskraven (prop. 1993/94:178 s. 64 samt prop. 2009/10:170 s. 275 f. och 376).

Förslaget i promemorian innebär att den särskilda anmälningsplikten för uppförande eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, ändring av en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus tas bort. Det innebär att byggnadsnämnden inte kommer att pröva förutsättningarna för dessa åtgärder genom ett startbesked innan de får vidtas. Det finns flera skäl till att det inte anses rimligt att belasta samhället med krav på förhandsprövning för dessa åtgärder.

Dagens regler om undantag från krav på bygglov för komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus har utformats så att åtgärderna typiskt sett inte ska påverka motstående allmänna och enskilda intressen på ett oacceptabelt negativt sätt. För det första är åtgärderna komplement till redan befintliga en- och tvåbostadshus. För det andra är komplementbostaden begränsad i fråga om höjd, storlek och hur nära en gräns byggnaden får placeras utan grannes medgivande. Åtgärden inredning av en ytterligare bostad får enbart vidtas i ett enbostadshus. För det tredje är åtgärderna inte undantagna från bygglovsplikt om de vidtas inom särskilt värdefulla områden respektive inom eller i anslutning till områden som är av särskild betydelse för totalförsvaret.

I de allra flesta fall innebär dessa begränsningar att byggnaden eller den avsedda användningen av byggnaden inte medför någon betydande olägenhet för omgivningen. Detta antagande stöds av den statistik som Boverket varje år presenterar för regeringen om tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. Av statistiken framgår det att bygglovsbefriade åtgärder under 2022 inte har lett till ett stort antal överklaganden, än mindre till att startbesked upphävts och åtgärden inte tillåtits med hänsyn till påverkan på omgivningen (LI2023/02321). Den oacceptabla omgivningspåverkan som åtgärderna kan ge upphov till verkar helt enkelt inte vara mer omfattande än att den kan hanteras i efterhand genom tillsyn (se nedan angående prövningen i ett tillsynsärende).

Att åtgärder i princip alltid medges när de förprövas är, liksom Bygglövsutredningen för fram, ett ytterligare skäl för att en förprövning inte bör krävas (SOU 2021:47 s. 525).

Förslaget innebär att lovbefriade komplementbostadshus och komplementbyggnader kan regleras likartat vid ett genomförande av Bygglövsutredningens förslag om komplementbyggnader. Som framhålls i riksdagens tillkännagivande skulle det vara olyckligt med en sådan ordning som Bygglövsutredningen föreslår, där kravet på anmälan för

komplementbyggnader slopas samtidigt som komplementbostadshus av samma storlek skulle kräva bygglov. Det skulle innebära en olycklig uppdelning av de så kallade attefallsåtgärderna och samtidigt skapa en onödig byråkratisk tröskel för den som önskar uppföra ett komplementbostadshus. Därtill skulle det skapas incitament för enskilda att påstå att det som ska byggas är en komplementbyggnad och inte ett komplementbostadshus för att slippa ansöka om bygglov.

Även om förslaget innebär att den särskilda anmälningsplikten tas bort, behålls anmälningsplikten för vissa åtgärder med komplementbostadshus och vid inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus. Exempelvis kommer en installation eller väsentlig ändring av en anordning för ventilation eller en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad fortfarande att kräva anmälan till byggnadsnämnden. På så sätt säkerställs det även fortsättningsvis att tillkommande bostäder genom komplementbostadshus eller inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus inte blir olämpliga i förhållande till flera tekniska egenskapskrav. I övrigt finns det skäl att även i fortsättningen tro att den enskilde fastighetsägaren utvecklar sin egendom på ett varsamt och ansvarsfullt sätt.

Möjligheten till tillsyn bedöms tillräcklig för att tillgodose en prövning av motstående intressen

Förslaget innebär att det inte kommer att ske någon prövning innan ett komplementbostadshus uppförs och byggs till eller innan ytterligare en bostad inreds i ett enbostadshus. Det innebär vidare att det inte kommer att fattas något beslut av byggnadsnämnden som kan överklagas av någon som är berörd av åtgärden innan den vidtas. Åtgärder som inte omfattas av krav på lov eller anmälan kan i princip inte bli föremål för prövning på annat sätt än genom tillsyn enligt 11 kap. plan- och bygglagen, antingen egeninitierad av byggnadsnämnden eller efter en tillsynsanmälan.

Som beskrivits i avsnitt 3.1 har det i ett antal avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen klarlagts att tillsyn inte är möjlig om åtgärden har anmälts till byggnadsnämnden och fått ett startbesked. Avgörandena innebär att berörda, trots överklagandeförbudet i plan- och bygglagen, kan överklaga ett startbesked för ett komplementbostadshus för att få sina intressen prövade. Det är bl.a. med anledning av dessa avgöranden som Bygglövsutredningen föreslår att lovplikten för komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad bör återinföras. Skälet till detta är att åtgärderna med en lovplikt blir föremål för förprövning och med den följer också en möjlighet för berörda enskilda att överklaga ett lovbeslut. Eftersom förslaget i denna promemoria innebär att den särskilda anmälningsplikten tas bort kommer det inte att meddelas något beslut som begränsar prövningen i ett tillsynsärende. Frågan är då om en prövning i efterhand genom tillsyn är tillräcklig för att tillgodose den rätt till domstolsprövning för enskilda som följer av Europakonventionen.

I anslutning till att de s.k. attefallsåtgärderna bygglovsbefriades ifrågasattes det om förslagen var förenliga med egendomsskyddet och rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Lagrådet menade att en efterföljande prövning av om byggnadsnämnden haft anledning att inleda ett tillsynsärende är av annan karaktär än en överprövning av ett beviljat

lovbeslut, som inte ger samma möjligheter till rättelse för den enskilde. En sådan prövningsmöjlighet framstod enligt Lagrådet därför som otillräcklig (prop. 2013/14:127 s. 147–148). Regeringen bedömde dock att möjligheten för berörda grannar att anmäla en lovfri åtgärd för tillsyn i efterhand är förenligt med rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen (prop. 2013/14:127 s. 60).

Även Bygglövsutredningens bedömning är att rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen uppfylls genom att grannar och övriga berörda har möjlighet att anmäla lovfria och anmälningsfria åtgärder för tillsyn av byggnadsnämnden (SOU 2021:47 s. 547–552). I denna promemoria görs ingen annan bedömning för de åtgärder som förslaget i promemorian omfattar.

Som Bygglövsutredningen konstaterar kan lovfria och anmälningsfria åtgärder vara av sådan omfattning och betydelse att de rör grannars civila rättigheter på ett sådant sätt att det uppstår en europarättslig rätt till domstolsprövning. Sådana rättigheter kan exempelvis uppstå om en åtgärd ger upphov till ökad insyn, förlorad utsikt eller ökad trafik. Rätten till domstolsprövning får inte bli illusorisk, vilket innebär att det måste finnas en reell möjlighet till rättelse för det fall den som för talan mot åtgärden får bifall.

Det finns inte några begränsningar i fråga om vem som kan göra en tillsynsanmälan till byggnadsnämnden. Därtill är den materiella prövningen i ett tillsynsärende – med undantag av vissa bestämmelser i 2 kap. och 8 kap. plan- och bygglagen – i princip identisk med den som görs vid en förövning. Det är således i huvudsak samma materiella förutsättningar som gäller för en åtgärd oavsett om den avses vidtas eller redan har vidtagits, i varje fall när det gäller det som är mest relevant utifrån det som konstituerar en rätt till domstolsprövning, dvs. avvägningen gentemot motstående enskilda intressen (se främst 2 kap. 9 § plan- och bygglagen). Dessutom kan byggnadsnämndens beslut i ett tillsynsärende överklagas. Enligt utredningens bedömning är det inte sannolikt att någon som påverkas av en byggåtgärd i en sådan omfattning att en europarättslig rätt till domstolsprövning uppkommer, inte samtidigt skulle anses berättigad att överklaga ett tillsynsbeslut. Det beror helt enkelt på att klagorätten enligt plan- och bygglagen normalt sett är vidare än den inom europarätten (jfr MÖD:s dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948-15).

Det förefaller enligt utredningen inte heller sannolikt att möjligheten till rättelse ointetgörs på grund av irreversibla åtgärder (åtgärder som orsakar irreparabel skada) för åtgärder av nu aktuell storlek. Dessutom kan en tillsynsanmälan innehålla en begäran om att byggnadsarbetena omedelbart ska stoppas, vilket för övrigt byggnadsnämnden också självmant får besluta om det finns förutsättningar för det.

Enligt utredningen kan inte heller proportionalitetsprincipen innebära något absolut hinder mot att ingripa mot åtgärder som har vidtagits i strid med gällande rätt (jfr MÖD 2014:3; även t.ex. HFD 2015 ref. 16, särskilt den skiljaktiga meningen). Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen blir i sig inte olika beroende på om avvägningen görs i förväg eller i efterhand, annat än att avvägningen – eller snarare vikten av de motstående intressena – i förekommande fall kan bli enklare att göra när åtgärden redan har vidtagits.

De åtgärder som Bygglövsutredningen föreslår ska vara bygglovsbefriade innebär enligt utredningen normalt inte en så betydande investering att värdet bör få någon avgörande betydelse vid tillämpning av proportionalitetsprincipen. Det kan dock inte uteslutas att ett ingripande i ett tillsynsärende – som i och för sig är offentlighetsrättsligt befogat – under vissa förutsättningar skulle kunna angripas skadeståndsrättsligt, exempelvis om den enskilde genom ett rättelseföreläggande tillfogas onödiga kostnader på grund av fel eller försummelse från byggnadsnämndens sida i tillsynsärendet.

I ett tillsynsärende gäller normalt andra processuella förutsättningar, t.ex. vad gäller byggnadsnämndens utredningsansvar, domstols processledningsplikt, bevisbördans placering och tillämpliga beviskrav. Enligt Bygglövsutredningen innebär det dock inte i sig att den europarättsliga rätten till domstolsprövning träds för när, i varje fall så länge det inte i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att förverkliga denna rätt.

De europarättsliga kraven på domstolsprövning kan i vissa fall tillgodoses även i annan ordning, även om kraven som huvudregel ska förverkligas genom prövning i mark- och miljödomstol (prop. 2016/17:180 s. 46; jfr även HFD 2019 ref. 43). Om den plan- och byggrättsliga regleringen i ett enskilt fall skulle visa sig få en tillämpning som inte uppfyller kraven på rätt till domstolsprövning, kan således rätten till domstolsprövning av åtgärden stå till buds med stöd av annan offentlighetsrättslig reglering, t.ex. miljöbalken, eller, om åtgärden i ett enskilt fall kan sägas falla utanför plan- och bygglagens tillämpningsområde, bör den rimligen kunna bli föremål för domstolsprövning i civilrättslig (skadeståndsrättslig) ordning.

6 Förslagets påverkan på Bygglövsutredningens förslag

Bygglövsutredningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Om förslaget i denna promemoria genomförs kommer Bygglövsutredningens förslag anpassas så att lovfria komplementbostadshus omfattas av samma reglering som lovfria komplementbyggnader bl.a. i fråga om

- storleksbegränsning för nybyggnad och tillbyggnad inom ett område som omfattas av en detaljplan respektive utom ett sådant område,
- placering i förhållande till gräns,
- vilka planbestämmelser som åtgärden får strida mot,
- lovplikt för åtgärder på särskilt värdefulla byggnader eller åtgärder inom särskilt värdefulla områden,
- möjligheten att ansöka om ett frivilligt lov, och
- anmälningsplikt och vad som ska prövas i ett anmälningsärende, exempelvis vid en ändring av en byggnad som innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar påverkas väsentligt eller innebär att byggnadens brandskydd påverkas väsentligt.

Även att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus kommer att omfattas av samma reglering som lovfria komplementbyggnader, i tillämpliga delar.

Vid ett samtida genomförande av Bygglövsutredningens förslag kommer en åtgärd med ett komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus liksom i dag kräva bygglov inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

<p>Förslag: Ändringarna ska träda i kraft samtidigt med de förslag som följer av Bygglövsutredningens förslag.</p>

Skälen för förslaget: Förslaget i denna promemoria bör träda i kraft samtidigt med de förslag som följer av Bygglövsutredningens förslag. Med anledning av att utredningens förslag är omfattande är det svårt att uppskatta hur lång tid beredningen av förslagen kommer att ta. Det innebär att det för närvarande även är svårt att uppskatta när förslagen kan träda i kraft. Ärendet är dock prioriterat av regeringen.

När förslaget träder i kraft bör det få genomslag direkt. Äldre föreskrifter bör alltså inte gälla för pågående ärenden. I de fall en byggherre har lämnat in en anmälan om att exempelvis uppföra ett komplementbostadshus kan ansökan återkallas.

8 Konsekvenser

8.1 Konsekvenser för staten

Förslaget innebär att det inte kommer att krävas någon förprovning av det allmänna för uppförande och tillbyggnad av ett komplementbostadshus, för ändring av en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus och för att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus. Förslaget bedöms dock få liten påverkan på allmänna intressen, främst eftersom de materiella bestämmelserna för åtgärderna, med vissa begränsningar i 2 kap. och 8 kap. 8 § plan- och bygglagen, fortfarande gäller, och byggnadsnämnden genom tillsyn i efterhand fortsatt kommer att kunna ingripa mot en åtgärd som inte lever upp till bestämmelserna. Dessutom kommer anmälan fortfarande att krävas för exempelvis installation av ventilation, vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad (jfr 6 kap. 5 § 4–5 plan- och byggförordningen). Förslaget bedöms inte heller påverka kulturmiljövärden eller försvarsintressen eftersom åtgärderna inte är undantagna från kravet på bygglov inom bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt och inom

eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse för totalförsvaret.

För länsstyrelserna och domstolarna kommer förslaget att innebära att antalet mål om överklagade startbesked minskar, eftersom åtgärderna uppförande och tillbyggnad av ett komplementbostadshus, ändring av en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus inte längre kommer att prövas genom anmälan och startbesked. Förslaget innebär samtidigt att antalet mål om tillsyn i fråga om dessa åtgärder kan antas öka en aning.

Sammanfattningsvis bedöms konsekvenserna av förslaget för statens del vara små.

8.2 Konsekvenser för kommuner

Förslaget kan innebära ett minskat antal anmälningsärenden till byggnadsnämnderna, eftersom åtgärderna uppförande och tillbyggnad av ett komplementbostadshus, ändring av en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus inte längre ska vara anmälningspliktiga. En anmälningsplikt uppstår endast om åtgärden även innebär en viss anmälningspliktig ändring eller teknisk installation i byggnaden. Förslaget innebär inte någon ändring i de krav som gäller för ett komplementbostadshus eller vid inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, men byggnadsnämndernas roll förskjuts från att pröva om åtgärden kan antas uppfylla plan- och bygglagens bestämmelser i förväg till att vid behov pröva om åtgärden uppfyller kraven och om åtgärden innebär betydande olägenheter för omgivningen när åtgärden redan är utförd. Förslaget kan även leda till något fler frivilliga ansökningar om lov, eftersom incitamenten för en enskild att freda sig mot krav på rättelser i efterhand kan antas öka ju mer omfattande och kostsamma åtgärder som ska vidtas.

Färre anmälningsärenden bidrar till att byggnadsnämndens resurser kan läggas på andra åtgärder, exempelvis på möjliggörande av bostadsbyggnation.

Om antalet tillsynsärenden ökar innebär det en påverkan på kommunernas kostnader eftersom tillsynsärenden, till skillnad mot anmälningsärenden, finansieras genom skatter och byggsanktionsavgifter.

Även om regelverket förenklas kan förslaget medföra ett ökat rådgivningsbehov som byggnadsnämnderna behöver möta, exempelvis i fråga om huruvida en åtgärd uppfyller förutsättningarna för undantaget från kravet på bygglov.

Eftersom förslaget inte ändrar möjligheten att uppföra komplementbostadshus och inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus i strid med planbestämmelser, påverkar förslaget inte kommunernas planmonopol.

Sammanfattningsvis bedöms konsekvenserna för kommunens del vara av begränsad omfattning och endast kunna leda till marginella kostnadsökningar. Förslagen innebär inga nya åtaganden som innebär att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas.

8.3 Konsekvenser för företag

Förslaget innebär att det blir enklare och mindre kostsamt att uppföra ett komplementbostadshus och att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus, vilket kan öka efterfrågan hos företag som tillhandahåller tjänster för att möjliggöra sådana åtgärder.

I de fall företag agerar som byggherre får förslaget samma konsekvenser som anförs i avsnitt 8.4.

8.4 Konsekvenser för enskilda

Förslaget får störst betydelse för den som vill uppföra eller bygga till ett komplementbostadshus, ändra en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus eller inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus. Om åtgärden varken kräver bygglov eller anmälan behöver byggherren inte ta fram ritningar, anmäla åtgärden till byggnadsnämnden, betala någon anmälningsavgift eller invänta någon tidsfrist innan byggnationen kan påbörjas.

Förslaget innebär att ett större ansvar läggs på byggherren, eftersom byggnadsnämnden inte kommer att kontrollera om de förutsättningar och krav som gäller för åtgärderna uppfylls innan de utförs. Byggherren får självständigt avgöra om en åtgärd är undantagen från kravet på bygglov genom att bedöma dess höjd, byggnadsarea och placering i förhållande till gräns samt byggnadens och bebyggelseområdets kulturmiljövärden. Frågan om huruvida det finns kulturmiljövärden kan vara svår för en byggherre att avgöra, om kommunen inte har bedömt och tillgängliggjort sådana bedömningar på förhand. Byggherren behöver även vara medveten om vilka krav, exempelvis tekniska egenskapskrav och utformningskrav, som gäller för bl.a. komplementbostadshus. Kraven gäller oavsett om åtgärden kräver anmälan eller inte. När anmälan inte längre krävs minskar dialogen mellan byggherre och kommun, men byggherren kan även fortsättningsvis söka råd hos kommunen i fråga om huruvida det krävs bygglov eller inte och vilka krav som ställs. En byggherre har även möjlighet att ansöka om bygglov, trots att lov inte krävs.

De byggherrar som genomför åtgärder som inte uppfyller förutsättningarna för undantagen från lovplikt eller plan- och bygglagen i övrigt riskerar att drabbas av att byggnadsnämnden ingriper i efterhand, exempelvis genom ett lovföreläggande eller rättelseföreläggande. Incitamenten för en enskild att freda sig mot krav på rättelser i efterhand och därför ansöka om frivilligt lov kan antas öka ju mer omfattande och kostsamma åtgärder som ska vidtas.

Sammantaget innebär förslaget betydande förenklingar för en byggherre som endast behöver initiera en process hos byggnadsnämnden för vissa installationer och ändringar, och inte för själva uppförandet av ett komplementbostadshus, en ändring av ett komplementhus till ett komplementbostadshus eller för inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus.

Förslaget bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga eftersom kraven på tillgänglighet och användbarhet fortfarande måste uppfyllas.

Andra enskilda, exempelvis grannar och närboende, berörs av förslaget på så sätt att de inte längre kan överklaga ett startbesked för att få sina intressen prövade innan åtgärden vidtas. De kan däremot anmäla åtgärden för tillsyn av byggnadsnämnden, och ett beslut om att inte vidta några tillsynsåtgärder kan överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Eftersom förslaget inte innebär någon ändring i förutsättningarna för att få vidta åtgärder med komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus utan bygglov, exempelvis i fråga om storlek och placering i förhållande till gräns, kommer enskilda inte att drabbas av betydande olägenheter i större utsträckning än tidigare.

Förslaget bedöms vara förenligt med Europakonventionen.