

---

**Juni 2014**

## “Förenklingar” i Plan- och bygglagen – ett politiskt hastverk?

---

Den 2 juli 2014 träder de nya reglerna om ytterligare bygglovsbefriade åtgärder i kraft. Bland nyheterna finns möjligheten att bygga ett 25 m<sup>2</sup> stort komplementbostadshus utan krav på bygglov. Ändringarna är dock inte helt okontroversiella och har mötts av stark kritik från flera remissinstanser.

Regeringen föreslog i prop. 2013/14:127 *Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov* ett antal ytterligare åtgärder i plan- och bygglagen (PBL) som framöver ska kunna genomföras utan krav på bygglov. Syftet med ändringarna är, enligt regeringen, att förenkla regelverket så att krav på bygglov inte ställs i större utsträckning än vad som är motiverat utifrån samhällets behov av att säkerställa att bebyggelsen utvecklas på ett lämpligt och hållbart sätt. De nya lagändringarna träder i kraft den 2 juli 2014.

### Vilka åtgärder gäller de nya reglerna?

De nya bestämmelserna innebär att följande åtgärder, om de uppfyller vissa kriterier, får genomföras utan krav på bygglov:

- att uppföra komplementbostadshus och komplementbyggnader på maximalt 25 m<sup>2</sup> i anslutning till en- och tvåbostadshus,
- att på en- och tvåbostadshus göra en tillbyggnad på högst 15 m<sup>2</sup>,
- att på en- och tvåbostadshus uppföra högst två takkupor, och
- att i ett enbostadshus inreda ytterligare en bostad.

För samtliga åtgärder, utom för takkuporna, gäller istället krav på anmälan till byggnadsnämnden.

### *Komplementbostadshus*

Genom de nya bestämmelserna har en ny bostadsform tillkommit - komplementbostadshuset (eller Attefallhuset som det redan har börjat benämnas) - som får uppföras i anslutning till en- och tvåbostadshus. Attefallhusen ska även kunna utgöra en vanlig komplementbyggnad. Arean får vara maximalt 25 m<sup>2</sup> och kan delas upp på flera olika användningssätt och byggnader, t.ex. bostad och förråd. Till skillnad från dagens friggebodar får komplementbostadshuset användas som permanentbostad, men också som garage, förråd eller gäststuga.

---

---

**Juni 2014**  
**"Förenklingar" i**  
**Plan- och**  
**bygglagen –**  
**ett politiskt**  
**hastverk?**

Komplementbostadshusen får uppföras till en maximal taknockshöjd om 4 m. Om byggnaderna ska placeras närmare gräns än 4,5 m krävs att berörda grannar medger det. Byggnaderna får inte heller, i förhållande till järnväg, placeras närmare spårets mitt än 30,0 m om inte järnvägens infrastrukturförvaltare medger det. I normalfallet ska ett komplementbostadshus få uppföras även om det strider mot gällande detaljplan.

*Tillbyggnad*

Bygglov kommer framöver inte att krävas för att på en- eller tvåbostadshus göra högst en tillbyggnad med en bruttoarea på maximalt 15 m<sup>2</sup>. Tillbyggnadens höjd får inte överstiga taknockshöjden på det aktuella bostadshuset. Tillbyggnaden får placeras närmare gränsen än 4,5 m endast om berörda grannar medger det. I normalfallet ska en tillbyggnad få göras även om det strider mot gällande detaljplan.

*Maximalt två takkupor*

För en- eller tvåbostadshus ska undantag från krav på bygglov gälla för att bygga högst två takkupor även om det strider mot gällande detaljplan. Om det redan finns en takkupa gäller undantaget från krav på bygglov endast en kupa. Undantaget gäller inte bostadshus som redan är försedda med två eller flera takkupor. Takkuporna får uppta högst halva takfallet och får inte heller innebära ingrepp i den bärande konstruktionen.

*Inredning av ytterligare en bostad*

Bygglov ska inte krävas för att i ett enbostadshus inreda ytterligare en bostad, t.ex. i källarplanet. I normalfallet ska en ny bostad få inredas även om det strider mot gällande detaljplan.

*Krav på bygglov i vissa fall*

Kommunen har möjlighet att i detaljplan reglera att vissa bygglovsbefriade åtgärder trots allt kräver bygglov. Det kommer även att gälla för de nya åtgärderna. Vidare kommer bygglov även framöver att krävas om åtgärderna ska vidtas på, i eller vid byggnader som från historiskt, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt är särskilt värdefulla eller ingår i ett sådant bebyggelseområde.

**Handläggningen av de nya åtgärderna**

*Avvikelse från detaljplan*

De nya bygglovsbefriade åtgärderna kommer samtliga att få utföras i strid med gällande detaljplan. Detta innebär att byggnaderna eller tillbyggnaderna t.ex. kommer att få uppföras på s.k. punktprickad mark, dvs. mark som enligt detaljplanen inte får bebyggas.

---

**Juni 2014**  
**"Förenklingar" i**  
**Plan- och**  
**bygglagen –**  
**ett politiskt**  
**hastverk?**

*Anmälningsplikt*

Som nämnts ovan kommer anmälningsplikt som huvudregel att gälla för uppförande av kompletmentbostadshus, tillbyggnad samt inredning av ytterligare en bostad. Anmälningsplikten innebär att byggnadens lämplighet ska bedömas av byggnadsnämnden i ett startbesked, där en kontrollplan krävs för att säkerställa att den föreslagna byggnaden uppfyller de tekniska egenskapskraven. Byggnationen får inte påbörjas innan startbesked har meddelats. Inte heller får byggnaden tas i bruk förrän slutbesked har beviljats av byggnadsnämnden. Genom startbeskedet godkänner byggnadsnämnden att åtgärderna får påbörjas om de kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats enligt PBL. Kravet på tekniskt samråd ska inte heller gälla för de nya åtgärderna om inte byggnadsnämnden beslutar annat. Enligt regeringen medför den nya ordningen med anmälningsplikt istället för bygglov inte någon avsevärd förenkling av byggprocessen för byggherren som underlättar uppförandet av byggnaderna i fråga. Förenklingen för byggherren ligger snarare i möjligheten att avvika från detaljplan.

*Grannarnas inflytande och rätten till domstolsprövning*

Byggnadsnämndens beslut om att bevilja startbesked kan, till skillnad från ett beslut om bygglov, inte överklagas av grannar och andra berörda. Angående detta skriver regeringen följande.

Idag kan s.k. friggebodar uppföras i strid med en detaljplan utan vare sig bygglovsprövning eller anmälan till byggnadsnämnden och utan någon särskild möjlighet till domstolsprövning av grannar före byggstart. Regeringen anser att det är av stor vikt att det genom förenklingar skapas bättre förutsättningar för bostadsförsörjningen. De förslag som nu lämnas underlättar för fastighetsägare att bygga sådana byggnader som kan användas för bostadsändamål och att vidta andra åtgärder som skapar fler bostäder. Det ökar också fastighetsägarens möjligheter att själv styra över hur den egna fastigheten ska utvecklas. Det måste dock också beaktas att grannar och andra berörda har ett intresse av att det inte vidtas åtgärder som medför olägenheter för dem. Det är därför som regeringen föreslår att de nu aktuella byggnaderna och tillbyggnaderna inte ska få byggas närmare tomtgräns än 4,5 m om inte de grannar som berörs medger det. Härutöver föreslår regeringen att höjden på de aktuella byggnaderna begränsas på så sätt att de endast ska få utökas med 1 m mot vad som gäller för nämnda friggebodar.

En stor skillnad jämfört med friggebodarna är att uppförandet av de nu aktuella byggnaderna ska föregås av en anmälan. Detsamma gäller för tillbyggnader. Att en åtgärd får anmälningsplikt innebär att byggnadsnämnden kommer att fatta beslut om ett startbesked. I den bedömningen som nämnden då ska göra ingår att ta ställning till om den aktuella åtgärden kan antas uppfylla kraven i PBL. Dessa kan

---

**Juni 2014**  
**"Förenklingar" i**  
**Plan- och**  
**bygglagen –**  
**ett politiskt**  
**hastverk?**

bestå bl.a. i fråga om placeringen och utformningen är lämplig med hänsyn till skydd mot spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser. Vidare om placeringen är sådan att den kan medföra någon påverkan som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller kan medföra någon betydande olägenhet på annat sätt. Byggnadsnämnden kommer därigenom vid handläggningen att beakta enskilda och allmänna intressen. Uppkommer någon olägenhet på grund av att bestämmelserna i PBL inte har följts har grannar eller närboende en möjlighet att hos byggnadsnämnden initiera ett tillsynsärende. Enligt regeringens mening medför det förda resonemanget att den föreslagna ordningen innebär en lämplig balans mellan de olika intressen som fastighetsägare, grannar och samhället kan ha. Regeringen menar dock att en bred analys bör göras i fråga om domstolsprövning av de nya åtgärderna.

#### **Kritiken mot de nya bestämmelserna**

Stark kritik har riktats mot förslaget till de nya bestämmelserna, både gällande själva beredningen och mot innehållet. Några instanser, däribland Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Kungl. Tekniska högskolan och Regelrådet har förklarat att de inte kan lämna några svar med anledning av den korta remisstiden. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) kritiserar det forcerade förfarandet och anser att förutsättningarna gör det omöjligt för remissinstanserna att behandla förslaget på önskvärt sätt.

I sitt yttrande över förslaget skriver Lagrådet bl.a. följande.

Remissen bygger på tre utredningsförslag /.../. Boverkets rapport, som var föranledd av ett rege-ringsuppdrag i mitten av november 2013, remitterades den 13 december 2013 med en sista svarstid den 10 januari 2014. Ett remissmöte angående rapporten hölls i Socialdepartementet den 19 december 2013. /.../. Förslagen i rapporten var långt ifrån okomplicerade. Remissinstanserna fick trots det mindre än en månad på sig att yttra sig och under tiden inföll alla helger i samband med jul och nyår. Det remissmöte som hölls den 19 december, dvs. endast ett par dagar efter det att rapporten kommit remissinstanserna till handa, kan inte anses ha kompenserat för den orimligt korta svarstiden. Svea hovrätt anmärkte på att konsekvenserna av Boverkets förslag inte var tillräckligt redovisade i rapporten. Lagrådet instämmer i hovrättens kritik. Exempelvis analyseras inte i rapporten hur de föreslagna lagändringarna påverkar regelsystemet i övrigt. Avsaknaden av en sådan analys måste ha försvårat för remissinstanserna att bedöma förslagets konsekvenser, vilket naturligen har varit särskilt problematiskt med tanke på den korta remisstiden.

---

**Juni 2014**  
**"Förenklings" i**  
**Plan- och**  
**bygglagen –**  
**ett politiskt**  
**hastverk?**

Lagrådet noterar vidare att lagrådsremissen beslutades vid regeringssammanträdet den 6 februari 2014, dvs. mindre än en månad efter remisstidens utgång. Denna korta handläggningstid ger intrycket att regeringen inte har tagit regeringsformens beredningskrav på allvar. Till detta intryck bidrar också att remissynpunkterna knappast bemöts i sak trots att det på flera ställen i remissen framgår att många remissinstanser avstyrkt förslagen. Av det anförda följer att beredningen av Boverkets rapport inte är godtagbar och i den delen kan det inte anses att regeringsformens beredningskrav är uppfyllt. Redan på grund härav kan lagrådsremissen i de delar som bygger på Boverkets rapport inte ligga till grund för lagstiftning. Till detta kommer att remissens lagförslag i vissa delar är behäftade med allvarliga brister.

Gällande förslagets förhållande till reglerna om detaljplan anför Lagrådet bl.a. följande. Lagrådet anser att ett införande av en möjlighet att i strid med detaljplan vidta så pass omfattande åtgärder som det är fråga om här riskerar att undergräva detaljplanesystemets funktion. I vart fall bör en så ingripande förändring inte genomföras utan en grundlig konsekvensanalys.

När det gäller rätten till domstolsprövning anför Lagrådet bl.a. följande. Lagrådet konstaterar att förslaget innebär att grannars nuvarande möjlighet att överklaga bygglov och därigenom hindra byggnadsverk som orsakar olägenheter helt tas bort. Detta gäller även om byggnadsverket skulle vara olämpligt lokaliserat och ägnat att leda till värdeminskning på angränsande fastigheter. Samtidigt beskär byggnadsnämndens möjlighet att göra en förutsättningslös granskning av sådana projekt, bl.a. med hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Lagrådet vill i sammanhanget erinra om att grannars rätt att överklaga beslut som kan påverka värdet på eller rådigheten över deras egen fastighet har lång tradition i Sverige. Att dessa rättigheter även anses omfattade av Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning bekräftas av att grannars klagomål i planärenden tagit upp till prövning av Högsta förvaltningsdomstolen i rättsprövningsmål.

Det är visserligen inte alla byggnadsåtgärder som har den omfattning och betydelse att de kan hävdas utgöra en kränkning av konventionsrättigheterna. Enligt Lagrådets mening måste emellertid ett så avancerat byggnadsverk som det nu föreslagna komplementbostadshuset, vilket dessutom ska få placeras i strid med gällande detaljplan, kunna medföra sådana olägenheter för grannfastigheternas ägare att dessa får anses ha en rätt till domstolsprövning av åtgärdens tillåtlighet. /.../ Lagrådet ifrågasätter dessutom om det finns tillräcklig grund för antagandet att byggnadsnämndens beslut i ett tillsynsärende alltid kan överklagas till domstol. I rättsfallet HFD 2010 ref.29 har Högsta förvaltningsdomstolen ansett

---

**Juni 2014**  
**"Förenklingar" i**  
**Plan- och**  
**bygglagen –**  
**ett politiskt**  
**hastverk?**

att en tillsynsmyndighets beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål inte utgör något överklagbart beslut. Lagrådet finner det sålunda inte utrett att förslaget uppfyller konventionskraven vad gäller grannars möjlighet till domstolsprövning vid nyttillkommande komplementbostadshus. Detsamma gäller i fråga om de övriga byggnadsåtgärder som föreslås få genomföras utan bygglov. Dessa skiljer sig dock åt väsentligt med hänsyn till graden av omgivningspåverkan. Det får sålunda antas att exempelvis en tillbyggnad av föreslagen omfattning ofta skulle kunna utgöra grund för en påstådd kränkning av egendomsskyddet. En noggrann analys av rättsläget måste därför föregå ett eventuellt borttagande av bygglovsplikt för de aktuella åtgärderna så att rätten till domstolsprövning respekteras.

#### Analys

De nya reglerna syftar till att förenkla regelverket så att krav på bygglov inte ställs i större utsträckning än vad som är motiverat utifrån samhällets behov av att säkerställa att bebyggelsen utvecklas på ett lämpligt och hållbart sätt. Regeringen anger att den största förenklingen dock ligger i möjligheten att bygga i strid med gällande detaljplan, såvida inte särskilda bestämmelser mot sådana byggnationer har införts i detaljplanen. Det kommunala planmonopolet är en av grundbultarna inom plan- och bygglagstiftningen. Detaljplaneringen ger kommunerna möjligheten att styra bebyggelseutvecklingen samtidigt som det ger medborgarna en möjlighet att förutse vad som kommer att hända och vad som får hända inom ett visst område. De nu beslutade ändringarna kommer att försvåra för kommunerna att genom detaljplanering reglera utformningen av bebyggelsen inom ett visst område. Kommunernas "vetorätt" försvinner således i någon mening.

På samma sätt har grannars rätt att kunna överklaga beslut enligt PBL en lång tradition i Sverige. Med den nya handläggningen med anmälan istället för ansökan om bygglov skapas ett helt nytt, och för svensk plan- och bygglagstiftning, främmande system för att hantera så pass omfattande åtgärder som, i vart fall, komplementbostadshusen är. Genom detta försvinner grannars rätt att överklaga åtgärder som kan komma att få stor påverkan på deras fastigheter och som de utifrån gällande detaljplan inte kunnat förutse. I förslaget till de nya bestämmelserna har regeringen inte i tillräcklig grad beaktat den rätt till domstolsprövning som grannar och närboende kan ha vid byggnadsåtgärder som kan innefatta en kränkning av egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Dessa frågor berörs över huvud taget inte, vilket antagligen kommer att försvåra tillämpningen av lagen.

---

**Juni 2014**  
**"Förenklingar" i**  
**Plan- och**  
**bygglagen –**  
**ett politiskt**  
**hastverk?**

Regeringen menar att de problem som kan uppstå vid lagändringen istället kan lösas genom kommunens tillsyn. Reglerna om tillsyn syftar ju dock inte i första hand till att få till stånd en öppen dialog mellan olika intressenter utan snarare till att från samhällets sida ingripa när någon har brutit mot PBL:s regler. Det är vanligt att beviljade bygglov, d.v.s. att nämnden har bedömt att byggnationen är lämplig, överklagas av närboende. I det läget kan beslutet överprövas av länsstyrelsen. Med det nu beslutade systemet ska ett sådant ärende, där en person gjort anmälan och fått startbesked, istället behandlas som ett tillsynsärende av kommunen om en granne anmäler det. Hur denna situation ska hanteras behandlas inte i propositionen. Byggnadsnämnden kan ju i princip inte upphäva startbeskedet om man sedan bedömer att man har gjort fel då det utgör ett positivt myndighetsbeslut.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de nu beslutade lagändringarna kritiserats hårt, vilket kan anses vara befogat. Ändringarna kommer med stor sannolikhet att innebära ett väldigt merjobb, både för kommunerna och för de överprövande instanserna som måste tolka och praktiskt försöka tillämpa ändringarna. Framtiden får därmed utvisa om ändringarna i realiteten kommer att innebära "förenklingar" eller inte.



Christian Härdgård,  
Associate



Christina Hellström,  
Associate