

Yttrande

Datum	Processnummer	Diarienummer
2024-02-28	3.1.2	7587/2023
		Ert diarienummer
		LI2023/03666

Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se

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

Boverkets ställningstagande

Boverket avstyrker Landsbygds- och infrastrukturdepartementets promemoria ”Kravet på anmälan för komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus ska tas bort”.

Tidigare remissvar till Bygglövsutredningen

Enligt vad som beskrivs i kapitel 6 i promemorian så uppfattar Boverket att det förslag som avses med promemorian kommer att genomföras samtidigt med Bygglövsutredningens övriga förslag och anpassas efter dessa. Med anledning av detta så vill Boverket även hänvisa till sitt tidigare remissvar (2021-10-20, ert dnr Fi2021/02366) kopplat till Bygglövsutredningens förslag vad gäller tillämpliga delar som inte särskilt anges i detta yttrande.

Boverkets synpunkter

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

Enligt förslaget i promemorian ska inte 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 kräva en särskild anmälan till byggnadsnämnden innan de får vidtas.

Boverket vill först påminna om vikten av att säkerställa ett långsiktigt hållbart byggande vilket även framkom av direktiven till Bygglövsutredningen. Enligt Boverket handlar ett långsiktigt hållbart byggande utifrån sociala aspekter om att våra livsmiljöer ska vara jämlika, hälsofrämjande, demokratiska, meningsfulla och berikande platser och rum för alla. Det har sin grund i de materiella krav som i olika utsträckning prövas vid lov och bevakas vid anmälan. Om en

åtgärd inte kräver lov eller anmälan förloras en möjlighet till dialog men även en faktisk prövning och bevakning av det långsiktigt hållbara. Boverkets uppfattning är att de materiella krav som gäller i olika utsträckning oavsett lov- eller anmälningsplikt inte är tänkta för en lekmanatillämpning och särskilt inte när det avser bostäder. Risken vid en sänkt lov- eller anmälningsplikt är enligt Boverket att det sannolikt på sikt leder till en utveckling i fel riktning.

Boverket kan dock se fördelarna avseende förutsebarheten för enskilda om även kravet på anmälan för komplementbostadshus tas bort, då det planeras att gå vidare med förslaget från Bygglovsutredningen om att kravet på anmälan för komplementbyggnader tas bort. Uppdelningen hade blivit otydlig för enskilda och det hade även funnits risk för att det hade skapat oönskade situationer där enskilda påstår att det som ska byggas är en komplementbyggnad och inte ett komplementbostadshus, för att slippa ansökan om bygglov.

I likhet med Bygglovsutredningen (s. 517) anser dock Boverket att bostäder generellt sett alltid bör förprövas av samhället, inte minst utifrån bärförmåga, brandskydd och teknisk konstruktion i övrigt, tillgänglighet och buller samt dimensionering av vatten och avlopp, men också utifrån den allmänna omgivningspåverkan som människors boende kan medföra. Detta gäller enligt Boverket både för de bostäder som kräver bygglov som de bostäder som idag bara kräver anmälan.

Även om förslaget innebär att den särskilda anmälningsplikten tas bort, behålls dock anmälningsplikten för vissa åtgärder med komplementbostadshus och vid inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus. Exempelvis anges det i promemorian att 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 kommer att kräva anmälan till byggnadsnämnden. Enligt promemorian säkerställs då att tillkommande bostäder genom komplementbostadshus eller inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, även fortsättningsvis inte blir olämpliga i förhållande till flera tekniska egenskapskrav.

När ett nytt komplementbostadshus ska uppföras eller en komplementbyggnad ändras till ett komplementbostadshus måste normalt en installation för vattenanordningar ske för att uppfylla de krav som ställs på bostäder¹ och därmed även en anmälan göras. Det torde innebära att anmälningsplikten i princip alltid ändå utlöses trots att den generella anmälningsplikten för dessa åtgärder föreslås tas bort. Visserligen ska dessa åtgärder prövas genom ett begränsat förfarande enligt Bygglovsutredningens förslag (se utredningen avsnitt 7.20.5), men för den enskilde så kommer det troligtvis att uppfattas som ett märkligt förfarande att den generella anmälningsplikten för uppförandet av ett komplementbostadshus först tas bort, men att vissa åtgärder, som sker i samband med uppförandet, ändå måste anmälas till byggnadsnämnden för en begränsad prövning under byggprocessen.

¹ Bostad är inte definierat i plan- och bygglagstiftningen men enligt 3 kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, ska en byggnad som innehåller bostäder bland annat ha utrymmen samt inredning och utrustning för hygien och matlagning.

När det gäller ett enbostadshus som inreds med ytterligare en bostad så kommer det enligt Boverket i princip alltid att krävas en anmälan, eftersom inredningen väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden. Det kan också komma att krävas en anmälan för att konstruktionen av byggnadens bärande delar påverkas väsentligt, utifrån den lydelse som Bygglövsutredningen föreslagit. Vidare kommer det att krävas en anmälan för installation eller väsentlig ändring av en anordning för ventilation eller en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad. Sammantaget blir det ett flertal åtgärder som fortsatt blir anmälningspliktiga, även efter det att den generella anmälningsplikten för inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus tas bort.

Som Boverket tidigare har angivit i sitt remissvar till Bygglövsutredningens förslag, så innebär utredningens förslag, i likhet med förslaget enligt denna promemoria, att åtgärder som inte kräver anmälan vid uppförande i stället kräver anmälan vid byggtekniska ändringar i senare skeden. Detta framstår enligt Boverket som en ologisk reglering som utredningen inte riktigt adresserade. Boverket hade i sin rapport om "Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan"² (s. 38 f.) ett förslag på en ny struktur och ett delvis nytt innehåll för anmälningsplikten i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, som skulle omhänderta denna bristande logik, vilken finns redan i dagens regler. Utredningen gjorde dock en annan bedömning i denna fråga.

En anmälningsplikt, med efterföljande byggprocess enligt Bygglövsutredningens förslag, innebär att byggnadsnämnden i samband med startbesked kommer att bedöma om de tekniska egenskapskraven som gäller för åtgärden kan antas komma att bli uppfyllda och kräver även att det som huvudregel ska finnas en kontrollplan för hur arbetet ska utföras så att samhällets krav på exempelvis brandskydd ska uppfyllas. Att kontrollplanen har genomförts kontrolleras sedan i samband med slutbesked innan byggnaden får tas i bruk.

Den byggprocess som följer av anmälningsplikten säkerställer därmed att det finns en samhällskontroll av de krav på människors hälsa- och säkerhet som gäller för den anmälningspliktiga åtgärden, såsom exempelvis krav kopplat till installation av vatten och avlopp i samband med uppförandet av ett komplementbostadshus. Men den säkerställer inte att de övriga kraven på människors hälsa- och säkerhet, såsom exempelvis krav på begränsning av brandspridning mellan byggnader vid uppförandet av ett komplementbostadshus, blir kontrollerade av byggnadsnämnden. Dessa krav får i stället fastighetsägaren själv ta ansvar för. Byggnadsnämnden kan dock senare ingripa genom tillsyn om det skulle visa sig att kraven inte är uppfyllda.

Trots att förslaget anges syfta till att det ska skapas fler bostäder finner dock Boverket att det inte har särskilt motiverats i promemorian varför det föreslås finnas en särskild kategori av bostäder, som till skillnad från övriga bostäder som byggs, ska vara undantagna från en samhällskontroll av de väsentliga tekniska egenskapskraven som rör människors hälsa och säkerhet, när det kommer till de krav som inte behandlas genom den efterföljande byggprocessen för anmälningspliktiga åtgärder.

² Rapport 2018:17, "Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag".

Sammanfattningsvis så innebär förslaget till ändring enligt Boverkets uppfattning inte i något fall att anmälningsplikten i samband med berörda åtgärder bortfaller helt. Åtgärderna kommer i samtliga fall i stället att bli anmälningspliktiga enligt andra bestämmelser i PBF. Den enda skillnaden blir att det blir svårare för allmänheten att förstå vilka krav som blir föremål för samhällskontroll och vilka krav som inte blir det. Syftet med att minska anmälningsplikten i vissa fall uppnås alltså inte genom den föreslagna författningsändringen. Dessutom blir regelverket mindre logiskt och mer svåröverskådligt.

I avsnitten nedan följer Boverkets mer detaljerade synpunkter på förslaget utifrån de rubriker som används i kapitlet.

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

Utifrån det som beskrivs i promemorian så kommer en installation eller väsentlig ändring av en anordning för ventilation eller en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad fortsatt att kräva en anmälan (enligt 6 kap. 5 § 4–5 PBF). När det gäller en installation som sker i samband med att ett nytt komplementbostadshus uppförs så kan det dock diskuteras om en anmälningsplikt gäller. Den nuvarande lydelsen av dessa punkter är i stort oförändrad sedan motsvarande bestämmelse i 8 kap. 1 § 5 plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, infördes. I förarbetena till den bestämmelsen angav lagstiftaren att ingen ändring i sak i övrigt var avsedd i förhållande till vad som tidigare hade gällt enligt byggnadsstadgan, förutom att när det kom till eldstäder och rökkanaler så skulle endast väsentliga ändringar underkastas bygglovsplikt (jfr prop. 1985/86:1 s. 678 f.). Motsvarande bestämmelse i 54 § 1 mom. 2 och 3 byggnadsstadgan (1959:612), BS, gällde enligt ordalydelsen vid en ändring av en byggnad som antingen berörde konstruktionen av exempelvis en ventilationskanal eller som innebar att ledningar för exempelvis vattenförsörjning installerades eller väsentligt ändrades. Enligt ordalydelsen till bestämmelsen i ÄPBL gällde i stället bygglovsplikt för att i byggnader installera eller väsentligt ändra anordningar för exempelvis ventilation eller vattenförsörjning³.

Varken i det ovan nämnda förarbetet eller i senare förarbeten till ÄPBL eller nuvarande plan- och bygglagen (2010:900), PBL, har Boverket sett att lagstiftaren gått in på om begreppet ”i byggnader” bara kan anses gälla för befintliga byggnader som ändras eller om det kan anses gälla även för nya byggnader som uppförs. Utifrån ordalydelsen till nu gällande bestämmelse i 6 kap. 5 § 4 och 5 PBF så anser dock Boverket att begreppet ”i byggnader” träffar både de befintliga byggnader som ändras som de nya byggnader som uppförs. Anmälningsplikten enligt ovan gäller därmed även för installationer som sker i samband med uppförandet av ett nytt komplementbostadshus.

Av promemorian framgår att ett skäl för att förprovning inte bör krävas är att den här typen av åtgärder i princip alltid medges när de förprövas. Det är hämtat från Bygglovsutredningen som kopplar det till att komplementbyggnaders begränsade storlek inte medför sådan omgivningspåverkan att det kräver förprovning, vilket utredningen i huvudsak baserar på att åtgärderna generellt

³ För den lydelse som blev beslutad efter prop. 1985/86:1, se SFS 1987:10 som utkom från trycket den 27 januari 1987.

medges när de förprövas. Av sista meningen i samma stycke som promemorian hänvisar till framkommer dock att utredningen anser att komplementbostadshus alltid bör omfattas av lovplikt. Boverket anser därför inte att detta kan användas som stöd för att även komplementbostadshus inte bör kräva förprovning.

I promemorian beskrivs också att utifrån den statistik som Boverket varje år presenterar för regeringen om tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen så framgår det att bygglovsbefriade åtgärder under år 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 (ert dnr LI2023/02321). Boverket har dock ingen specifik statistik som motsvarar det som anges i promemorian.

Den statistik som Boverket har om överklagade och upphävda startbesked kopplat till bygglovsbefriade åtgärder är statistik som mera indirekt berör dessa åtgärder. Dels är det statistik om hur många startbesked eller beslut att vägra startbesked som har överklagats till eller upphävts av länsstyrelserna med koppling till de så kallade hänsynskraven i 2 kap. 6 § PBL för lovfria åtgärder. Dels är det statistik om hur många startbesked eller beslut att vägra startbesked som har överklagats till eller upphävts av länsstyrelserna med koppling till övriga orsaker. Länsstyrelserna har sedan i vissa fall preciserat vilka övriga orsaker som avses. Av de övriga orsaker som länsstyrelserna har preciserat så handlar ett flertal av dessa om bygglovsbefriade åtgärder.

Sammanfattningsvis så anser Boverket att den statistik som hänvisas till i promemorian inte ger stöd för att ett komplementbostadshus eller en inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus i de allra flesta fall inte medför någon betydande olägenhet för omgivningen.

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

Mot bakgrund av att fler krav föreslås hanteras genom tillsyn i efterhand så vidhåller Boverket också sin tidigare uppfattning, som gavs i remissvaret till Bygglovsutredningen, att ett genomslag av de materiella kraven vid byggnadsnämndens tillsyn i efterhand, är ett allt för teoretiskt resonemang som i praktiken inte kommer att verka för att säkerställa ett långsiktigt hållbart byggande. Det kan då handla om, kopplat till förslaget i denna promemoria, brister i form av exempelvis avsaknad av säkerhetsglas i ett komplementbostadshus, som då normalt inte uppmärksammas förrän efter att någon skadats allvarligt eller förolyckats.

Eftersom förslaget enligt promemorian medför att ytterligare åtgärder inte längre kommer att kräva en särskild anmälan så ökar också kraven på byggherren att själv ta reda på vilka krav som gäller för åtgärderna, vad gäller de delar av åtgärderna som inte omfattas av annan anmälningsplikt. Om byggherren då gör en felaktig bedömning av kraven kan byggherren riskera ett tillsynsingripande från byggnadsnämnden i efterhand. Det som byggherren själv kan behöva ta reda på är då exempelvis hur stor byggnadsarea ett komplementbostadshus får ha för att det inte ska kräva bygglov. Enligt förarbeten och rättspraxis kan standarden för area och volym för byggnader (SS 21054:2020) användas

för att göra denna beräkning av arean. Denna standard kan i dagsläget endast tas del av mot en kostnad. Men om regeringen går vidare med förslaget enligt promemorian så bör också standarden helt eller delvis göras allmänt och kostnadsfritt tillgänglig genom att en statlig myndighet tecknar avtal med SIS⁴.

I promemorian beskrivs att proportionalitetsprincipen enligt Bygglovsutredningen inte kan innebära något absolut hinder mot att ingripa mot åtgärder som har vidtagits i strid med gällande rätt och att de åtgärder som utredningen föreslår ska vara bygglovsbefriade normalt inte innebär en så betydande investering att värdet bör få någon avgörande betydelse vid tillämpning av proportionalitetsprincipen. Vad som däremot inte beskrivs i promemorian är det som utredningen beskriver i samma stycke, nämligen att detta inte gäller för komplementbostadshus och andra åtgärder som kan innefatta mera betydande investeringar (utredningen s. 551). Ett sådant förfarande med tillsyn i efterhand kan enligt Boverkets uppfattning få kostsamma konsekvenser för byggherren, om åtgärden måste ändras eller helt avlägsnas och tar även resurser från byggnadsnämnden. Boverket anser därför att regeringen behöver göra en egen bedömning av hur ett ingripande mot ett komplementbostadshus eller inredning av en ytterligare bostad, som har vidtagits i strid mot gällande rätt, förhåller sig till proportionalitetsprincipen utifrån det som utredningen har beskrivit om denna princip.

Kapitel 7 – Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget i promemorian föreslås träda i kraft samtidigt med de förslag som följer av Bygglovsutredningens förslag. Vidare anges att förslaget bör få genomslag direkt och att äldre forskrifter inte bör gälla för pågående ärenden.

Boverket ser en risk med att när förslaget blir känt, kan det komma att leda till att byggherrar väntar på att utföra sin åtgärd tills efter det att reglerna har trätt i kraft, för de ska kunna träffas av lättnaden. Det kan innebära att det kommer att utföras många åtgärder snart efter ikraftträdandet och det kan även medföra att det kan vara svårt för kommunerna att hantera den ökade mängden genom tillsyn i efterhand. Det kan i sin tur innebära att i väntan på förslagets ikraftträdande kan det komma att ske en minskning av uppförandet av komplementbostadshus.

Kapitel 8.4 – Konsekvenser för enskilda

I konsekvensbeskrivningen beskrivs att förslaget inte bedöms medföra några negativa konsekvenser för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga eftersom kraven på tillgänglighet och användbarhet fortfarande måste uppfyllas. Detta kan tolkas som att regeringen menar att kraven måste uppfyllas i sin helhet enligt 8 kap. 2 och 5 §§ PBL. Boverket vill med anledning av detta poängtera att kraven på tillgänglighet och användbarhet behöver uppfyllas utifrån de förutsättningar som anges i 8 kap. 8 § PBL för byggåtgärder som inte kräver bygglov eller anmälan. Enligt den bestämmelsen får bland annat avsteg från dessa krav endast göras om det med hänsyn till åtgärdens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven.

⁴ Se Boverkets förslag i rapport 2023:15, ”Definitioner i plan- och byggregelverket”, s. 23–27.

Övrigt

Boverket har även uppmärksammat att när uppförande eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus inte längre föreslås att kräva en särskild anmälan så kommer inte heller behovet av utstakning av byggnaden att prövas under byggprocessen enligt 10 kap. 26 § PBL. Denna prövning ingår inte heller i det begränsade prövningsförfarandet av anmälningspliktiga åtgärder som Bygglövsutredningen föreslår. Enligt Boverket kan det dock finnas ett värde för kommunerna att få in information om komplementbostadshusens placering och utbredning. Det kan därför finnas skäl för regeringen att överväga om det ska införas en särskild bestämmelse om krav på inmätning för åtgärder som inte kräver lov eller anmälan, så att kommunen får in information om åtgärdernas placering och utbredning⁵.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit utredare Fredrik Ingmarson. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Frida Jonsson, jurist Anders Larsson, brandingenjör Anders Johansson och jurist Ulrica Lidfors deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Fredrik Ingmarson
utredare

Kopia till:
li.spn@regeringskansliet.se
petter.troedsson@regeringskansliet.se

⁵ Se även nationell informationsspecifikation – Byggnad avsnitt 8.1 för mer information om behovet av inmätning, s 27. <https://www.lantmateriet.se/globalassets/temawebbar/smartare-samhallsbyggnadsprocess/nationella-specifikationer/natspec-byggnad-version1.0.pdf> hämtad 2024-02-15.