

# Lagrådsremiss

## Större komplementbostadshus

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 25 juli 2019

*Per Bolund*

*Magnus Bengtson*  
(Finansdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ändring i plan- och bygglagen (2010:900). Ändringen innebär att den tillåtna byggnadsarean för ett komplementbostadshus som får uppföras utan krav på bygglov i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus utökas från 25 till 30 kvadratmeter. Förslaget syftar till att öka byggandet av komplementbostadshus och göra det möjligt att uppföra sådana hus med en högre boendekvalitet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 2020.

## Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Byggnadsarean för komplementbostadshus utökas.....	5
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	12
6	Konsekvenser.....	13
6.1	Konsekvenser för staten .....	13
6.2	Konsekvenser för kommuner .....	13
6.3	Konsekvenser för företag .....	15
6.4	Konsekvenser för enskilda .....	15
7	Författningskommentar.....	16
Bilaga 1	Sammanfattning av Boverkets rapport Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag (Rapport 2018:17) .....	17
Bilaga 2	Rapportens lagförslag.....	18
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	19

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

## 2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **9 kap.**

#### **4 a §<sup>1</sup>**

Trots 2 § krävs det inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som

1. avses utgöra antingen en särskild bostad (komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad,

2. tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av denna paragraf inte får en större byggnadsarea än 25,0 kvadratmeter,

2. tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av denna paragraf inte får en större byggnadsarea än 25,0 kvadratmeter *i fråga om en komplementbyggnad eller 30,0 kvadratmeter i fråga om ett komplementbostadshus,*

3. har en taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter,

4. inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, och

5. i förhållande till en järnväg inte placeras närmare spårets mitt än 30,0 meter.

Det krävs inte heller bygglov för att ändra en komplementbyggnad till ett sådant komplementbostadshus som avses i första stycket.

En åtgärd som avses i första eller andra stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det. Sådan åtgärd får även vidtas närmare spårets mitt än 30,0 meter om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2020.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 14 september 2017 att uppdra åt Boverket att genomföra en bred analys av frågan om domstolsprövning av de nya bygglovsbefriade åtgärder som infördes efter förslag i propositionen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov (prop. 2013/14:127) och utreda förutsättningarna för att utöka byggnadsarean från 25 till 30 kvadratmeter för de i dag bygglovsbefriade komplementbyggnaderna och komplementbostadshusen. I uppdraget ingick även att utreda förutsättningarna för en sammanläggning och förenkling av bestämmelserna om bygglovsbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus enligt 9 kap. 4–4 e §§ plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL.

Boverket redovisade denna del av uppdraget i rapporten Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag (Rapport 2018:17). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*. Rapportens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Boverkets förslag har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena har publicerats på regeringens webbplats och finns även tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2019/01260/SPN).

### 4 Byggnadsarean för komplementbostadshus utökas

**Regeringens förslag:** Den tillåtna byggnadsarean för ett komplementbostadshus som får uppföras utan bygglov i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus ska utökas från 25 till 30 kvadratmeter.

**Regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att de förslag som Boverket lämnat för att åtgärda de brister som finns i den rättsliga regleringen av vissa åtgärder som har undantagits från kravet på bygglov inte bör genomföras. I stället bör regleringen ses över i ett större sammanhang.

**Rapportens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Boverkets förslag omfattar även komplementbyggnader om högst 25 kvadratmeter som inte utgör en särskild bostad och som inte kräver bygglov. Boverket föreslår även att utökningen av den tillåtna byggnadsarean ska samordnas med en sådan tillbyggnad som har undantagits från kravet på bygglov enligt 9 kap. 4 b § PBL på så sätt att den totala byggnadsarean inte får överstiga 40 kvadratmeter. Boverkets förslag lämnas under förutsättning att de rättsliga brister som finns i den nuvarande regleringen åtgärdas. Boverket föreslår att detta ska ske genom ändringar inom ramen för nuvarande system med anmälningsplikt, huvudsakligen genom att närboende ges möjlighet att överklaga ett startbesked till den del det avser prövning av kraven i 2 kap. PBL.

**Remissinstanserna:** De flesta av remissinstanserna, bl.a. *Trafikverket, länsstyrelserna i Gotlands, Gävleborgs, Södermanlands, Västmanlands*

och Västra Götalands län, Askersunds, Göteborgs, Malmö, Mörbylånga, Smedjebackens, Stockholms och Tierps kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Skärgårdarnas riksförbund och Villaägarnas riksförbund, tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget att utöka den tillåtna byggnadsarean för komplementbostadshus. Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes) instämmer i Boverkets bedömning att en utökning av komplementbostadshusets byggnadsarea från 25 till 30 kvadratmeter kan innebära att det blir ett mer intressant och attraktivt boendelalternativ. Länsstyrelserna i Gävleborgs och Västra Götalands län, Göteborgs, Malmö och Mörbylånga kommuner framhåller att förslaget innebär att alla grundläggande funktioner, såsom tvätt och säsongsförråd, ryms inom byggnaden, och att den därmed skulle kunna fungera mer självständigt gentemot huvudbyggnaden. De anser även att förslaget innebär en ökad valfrihet för den enskilde och större möjligheter till alternativa planlösningar, samtidigt som kraven på tillgänglighet kan uppfyllas. Stockholms kommun föreslår att den maximalt tillåtna byggnadsarean utökas till 35 kvadratmeter, vilket skulle innebära att den överensstämde med den maximala ytan för mindre bostäder i Boverkets byggregler. Villaägarnas riksförbund delar Boverkets bedömning att utökningen även ska omfatta komplementbyggnader för att reglerna inte ska bli för krångliga att tillämpa. Några remissinstanser, bl.a. Uppsala universitet, Göteborgs och Sandvikens kommuner, är dock tveksamma till om en utökad byggnadsarea kommer att leda till att antalet komplementbostadshus och antalet sådana byggnader som används som separata permanenta bostäder kommer att öka i någon större omfattning medan andra remissinstanser, bl.a. SKL och Stockholms kommun, menar att en utökad byggnadsarea kan bidra till att reglernas syfte att främja fler bostäder uppfylls.

I princip samtliga remissinstanser, även de som är positiva till att byggnadsarean för komplementbostadshus utökas med 5 kvadratmeter, instämmer i de slutsatser som Boverket redovisar i sin rapport beträffande den nuvarande regleringens brister när det gäller rätten till domstolsprövning av civila rättigheter enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och delar myndighetens bedömning att en utökning av byggnadsarean enligt förslaget förutsätter att de rättsliga bristerna i regelverket hanteras. Några remissinstanser, bl.a. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Uppsala universitet, Statens geotekniska institut (SGI) och Västerås kommun, framhåller att en utökad byggnadsarea för komplementbostadshus innebär att de problem och brister som Boverket pekar på i sin rapport ökar och att bristen i rätten till domstolsprövning behöver tas om hand innan det sker en utvidgning av byggnadsarean för komplementbyggnaderna, eftersom en större byggnad i större utsträckning riskerar att påverka närboendes civila rättigheter enligt Europakonventionen.

Några av remissinstanserna avstyrker förslaget, bl.a. Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Försvarmakten, SGI, ArkDes, Kungl. Tekniska högskolan (KTH), Uppsala universitet, Samfundet S:t Erik, Svenska byggnadsvårdsföreningen och Sveriges Arkitekter. Samfundet S:t Erik, Svenska byggnadsvårdsföreningen och Sveriges Arkitekter anser att

förslaget kan ha en negativ påverkan på kulturmiljövården och möjligheterna till en god arkitektur och gestaltning. Enligt Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) riskerar förslaget att leda till större olägenheter för närboende i form av insyn och förlorad utsikt, vilket kan leda till fler granntvister och överklaganden. Vidare menar ArkDes att en större byggnad medför större påverkan på stadsmiljön. Samfundet S:t Erik, Svenska byggnadsvårdsföreningen och Sveriges Arkitekter menar att mer omfattande undantag från kravet på bygglov innebär att lovprövnings-systemet urholkas och att kommunernas arbete för god arkitektur och gestaltning undergrävs. Enligt SGI kan risken för naturolyckor och ledningsskador öka om större komplementbostadshus tillåts få uppföras i strid med planbestämmelser, som exempelvis anger att marken inte får bebyggas på grund av risken för ras- och skredolyckor, erosion och översvämning. Försvarsmakten menar att fler och större komplementbostadshus i områden av riksintresse för totalförsvaret där bygglov för komplementbostadshus inte krävs riskerar att skada riksintresset.

KTH och Sveriges Arkitekter anför att omfattningen och tempot i de många lagändringar som gjorts på senare tid avseende bygglov har medfört betydande svårigheter för byggnadsnämnderna i deras praktiska verksamhet, och att ytterligare ändringar därför bör analyseras i en framtida samlad översyn av 9 och 10 kap. PBL.

Askersunds, Malmö och Mörbylånga kommuner samt Villaägarnas riksförbund är positiva till förslaget om att undantaget från kravet på bygglov för komplementbostadshus och komplementbyggnader ska samordnas med sådana tillbyggnader som är undantagna från kravet på bygglov så att den sammanlagda byggnadsarean inte överstiger 40 kvadratmeter. Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Göteborgs, Sandvikens, Smedjebackens och Stockholms kommuner är dock negativa till förslaget, eftersom de anser att en sådan begränsning är för komplicerad att tillämpa och dessutom svår att förklara för allmänheten. Enligt Smedjebackens kommun skulle en sådan begränsning innebära att tillbyggnaden inte kan utföras ändamålsenligt och tillgängligt. Stockholms kommun anser att en sådan samordning innebär en otydlighet i regelverket som skulle leda till onödiga missförstånd. Slutligen menar Sandvikens kommun att den föreslagna begränsningen inte skulle främja ett ökat bostadsbyggande.

*Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Göteborgs, Malmö och Stockholms kommuner* anser att Boverkets förslag till att lösa de nuvarande rättsliga bristerna i regelverket inte bör genomföras, eftersom det inte fullt ut hanterar de rättsliga bristerna och riskerar att ytterligare öka den rådande osäkerheten kring vad som ska prövas i vilket skede av lovgivningsprocessen. De förespråkar i stället att systemet med anmälningsplikten ses över och att bygglovsplikt införs för dessa åtgärder.

Några remissinstanser lämnar egna förslag på ändringar av undantagsregleringen i plan- och bygglagen, utöver Boverkets förslag. SABO framför att undantaget från kravet på bygglov även bör omfatta flerbostadshus. SKL anser att kommunernas tidsfrist för handläggningen av de aktuella ärendena bör utökas och Försvarsmakten anför att krav på bygglov alltid bör gälla inom eller i anslutning till områden som utpekats som riksintressen för totalförsvaret, och inte bara om området avser flygplatser eller övnings- eller skjutfält.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *Gällande rätt*

Enligt plan- och bygglagen krävs det bygglov för nybyggnad och tillbyggnad (9 kap. 2 §). Det innebär att det krävs bygglov för att uppföra en ny byggnad och för att ändra en byggnad om ändringen innebär att byggnadens volym ökar (se definitionen av nybyggnad och tillbyggnad i 1 kap. 4 §). Sedan den 2 juli 2014 krävs det dock inte bygglov för att i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus uppföra eller bygga till en byggnad som utgör antingen en särskild bostad (komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad, dvs. fristående uthus, garage och andra små byggnader, om byggnaden tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av 9 kap. 4 a § får en byggnadsarea som inte är större än 25,0 kvadratmeter, har en taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter, inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter utan medgivande av berörd granne och i förhållande till en järnväg inte placeras närmare spårets mitt än 30,0 meter utan medgivande av järnvägens infrastrukturförvaltare (9 kap. 4 a §). Det krävs inte heller bygglov för att på ett en- eller tvåbostadshus göra högst en tillbyggnad som inte har en större bruttoarea än 15,0 kvadratmeter, som inte överstiger bostadshusets taknockshöjd och som inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter utan medgivande av berörd granne (9 kap. 4 b §). De ovannämnda åtgärderna får genomföras i strid med den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § andra stycket).

Bygglov krävs dock om kommunen för ett område som utgör en värdefull miljö i en detaljplan har bestämt att åtgärderna kräver bygglov eller om de vidtas på byggnader eller inom bebyggelseområden som är särskilt värdefulla enligt 8 kap. 13 §. Ett komplementbostadshus eller en tillbyggnad får inte heller uppföras utan bygglov inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse enligt 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken, om det är fråga om flygplatser eller övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d §).

Även om åtgärderna inte kräver bygglov måste de anmälas och får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 § PBL samt 6 kap. 5 § första stycket 9 och 10 plan- och byggförordningen [2011:338], förkortad PBF). I ett startbesked ska byggnadsnämnden bl.a. ta ställning till om åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (10 kap. 23 §). Ett startbesked får endast överklagas av anmälaren i ärendet (13 kap. 15 §).

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, den 1 december 2017 i mål P 1646-17 och den 26 mars 2018 i mål P 12189-17, jfr även Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 december 2016 i mål P 1022-16). I avgörandena har domstolen bedömt att regeln står i strid med det egendomsskydd och den rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter som enskilda fysiska och juridiska personer har enligt Europakonventionen. En sådan rätt kan tillkomma en granne som t.ex. 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 är förenlig med 2 kap. 9 § och således 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 gällande 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.

Som utvecklas närmare nedan avser regeringen att inom kort se över regleringen om bygglov m.m. i ett större sammanhang i syfte att åstadkomma en förändring av regleringen i plan- och bygglagen så att den inte strider mot bestämmelserna i Europakonventionen.

#### *Byggnadsarean för komplementbostadshus ska utökas*

Det krävs olika åtgärder för att möta behovet av bostäder i Sverige. Regeringen har under ett antal år 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, både i syfte att skapa fler bostäder och att öka fastighetsägares möjligheter att bestämma över hur den egna fastigheten ska utvecklas.

Enligt den analys som Boverket har genomfört har möjligheten att uppföra ett komplementbostadshus utan bygglov endast haft en begränsad betydelse för bostadsförsörjningen. Samtidigt framgår det av Boverkets rapport att flera kommuner framhåller att den stora vinsten med regleringen är att åtgärderna får vidtas i strid med gällande detaljplan, eftersom 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.

Regeringen ser positivt på möjligheten att uppföra ett komplementbostadshus till ett en- eller tvåbostadshus och anser att fastighetsägare bör få större möjligheter att utveckla sin fastighet. Regeringen vill öka byggandet av komplementbostadshus med en bättre boendekvalitet. Begränsningen till en byggnadsarea om 25 kvadratmeter innebär i praktiken en invändig boarea på omkring 22 kvadratmeter. Detta medför att bostaden, med hänsyn till bestämmelser om tillgänglighet och användbarhet, i princip endast kan utformas på ett sätt, med ett separat rum som hygienutrymme och ett rum för alla övriga nödvändiga bostadsfunktioner. En utökning till 30 kvadratmeter skulle innebära att den invändiga boarean blev ca 27 kvadratmeter. Detta skulle bl.a. göra det lättare att skapa en bättre boendekvalitet och, i enlighet med vad *Länsstyrelserna i Gävleborgs och Västra Götalands län, Göteborgs, Malmö och Mörbylånga kommuner* anför, innebära att alla grundläggande funktioner ryms inom

byggnaden samt fler möjligheter att utforma och möblera komplementbostadshus.

I Boverkets rapport redovisas resultat från myndighetens årliga plan- och byggenkät, som skickas ut till landets kommuner. Av enkätsvaren framgår att lite mer än en fjärdedel av kommunerna tror att antalet komplementbostadshus skulle öka om den tillåtna byggnadsarean ökade från 25 till 30 kvadratmeter. De flesta av kommunerna motiverar det med att det skulle bli lättare att uppfylla tillgänglighetskraven och att bostädernas användbarhet därmed skulle öka. Ungefär hälften av kommunerna tror inte att antalet komplementbostadshus skulle öka om byggnadsarean utökades till 30 kvadratmeter. De menar framför allt att intresset för att bygga komplementbostadshus inte finns i deras kommun och att en sådan marginell ökning inte skulle bidra till att fler småhusägare skulle bygga komplementbostadshus. Av svaren för 2015–2017 framgår tydligt att det största intresset för komplementbostadshus finns i pendlingskommuner nära storstäder. Denna kommungrupp står för 38,7 procent av de komplementbostadshus som hittills anmälts.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund, och det stöd som finns för förslaget bland remissinstanserna, att nyttan av att utöka den tillåtna ytan för komplementbostadshus med 5 kvadratmeter är stor, och att en utökning av byggnadsarean i sig innebär att komplementbostadshus blir ett mer attraktivt boendialternativ. En utökning av byggnadsarean kan vidare antas leda till att fler komplementbostadshus uppförs, främst där behovet av ytterligare bostäder är som störst och de utrymmesmässiga förutsättningarna finns. Detta bedöms kunna ha en viss positiv inverkan på boendeförsörjningen i landet. Med hänsyn till den rådande bostadsbristen är det angeläget att snarast möjligt vidta alla åtgärder som kan öka tillgången till bostäder.

Boverket föreslår även att den största möjliga byggnadsarean för en sådan komplementbyggnad som kan uppföras med stöd av 9 kap. 4 a § PBL, av förenklings-skäl och för att undvika oönskade styrningseffekter, ska utökas från 25 till 30 kvadratmeter. I likhet med bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö och Mörbylånga kommuner och Villaägarnas riksförbund konstaterar regeringen att det behov av en utökad area som identifierats endast avser komplementbostadshus och inte komplementbyggnader. Regeringen anser därför att den största möjliga byggnadsarean för komplementbyggnader inte bör utökas, även om det innebär att regelverket blir något mer komplicerat. Regeringen bedömer även att det kan finnas vissa positiva styrningseffekter av att komplementbostadshus får vara större än komplementbyggnader, bl.a. när det gäller kraven på tillgänglighet, som blir lättare att uppfylla med en större byggnadsarea. För den som exempelvis har för avsikt att uppföra en gäststuga kan det framstå som mer fördelaktigt att uppföra denna som en separat bostad med uppfyllda krav på tillgänglighet, eftersom den i så fall får göras större.

Begränsningen i förhållande till Boverkets förslag innebär att den största möjliga byggnadsarean för komplementbostadshus respektive komplementbyggnader blir olika. Om en fastighetsägare vill kombinera de olika byggnadstyperna på sin tomt innebär förslaget att den maximala byggnadsarean för ett komplementbostadshus, tillsammans med övriga komplementbostadshus och komplementbyggnader som har uppförts på

tomten utan bygglov med stöd av samma paragraf, utökas från 25 till 30 kvadratmeter.

De önskemål om ytterligare ändringar av utformningen av undantagsregleringen i 9 kap. 4 a § PBL, som framförts av bl.a. *SABO* och *Försvarsmakten*, kan inte hanteras inom ramen för det nu aktuella lagstiftningsärendet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, menar att en utökning av byggnadsarean från 25 till 30 kvadratmeter för komplementbostadshus kan medföra en större risk för konflikter med motstående intressen, särskilt eftersom byggnaderna får strida mot gällande detaljplan.

Enligt regeringens bedömning kommer förslaget att utöka den maximala byggnadsarean för komplementbostadshuset med 5 kvadratmeter endast att marginellt påverka motstående intressen. I likhet med *Sandvikens kommun* bedömer regeringen att förslaget inte bör innebära några större olägenheter för omgivningen än nuvarande regler. Regeringen delar Boverkets bedömning att förslaget inte får några större arkitektoniska konsekvenser eller påverkan på kulturmiljön i övrigt. Krav på bygglov kommer alltså att gälla inom särskilt värdefulla bebyggelseområden, och i förhållande till Boverkets förslag begränsas en eventuell påverkan genom att utökningen av byggnadsarean endast omfattar komplementbostadshus.

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med bl.a. *Göteborgs kommun*, att den tillåtna byggnadsarean för ett komplementbostadshus som får uppföras utan bygglov i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus ska utökas från 25 till 30 kvadratmeter.

#### *Ingen begränsande samordning med tillåten byggnadsarea för sådan tillbyggnad som är undantagen från kravet på bygglov*

Boverket föreslår, förutom en utökning av byggnadsarean, att byggnadsarean för komplementbostadshus och komplementbyggnader ska samordnas med den tillbyggnad om 15 kvadratmeter som är undantagen från kravet på bygglov enligt 9 kap. 4 b § första stycket 1. Enligt Boverket bör byggnadsarean för åtgärderna, om de kombineras, tillsammans inte få överstiga 40 kvadratmeter. I likhet med flera av remissinstanserna, bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, anser regeringen att en sådan begränsning skulle bli svår att tillämpa och förklara för allmänheten. Begränsningen skulle vidare kunna motverka syftet att möjliggöra fler komplementbostadshus. Mot denna bakgrund bör begränsningen inte införas.

#### *Regleringen bör ses över i ett större sammanhang*

Av den analys som Boverket har genomfört av de åtgärder som undantogs från kravet på bygglov efter förslag i propositionen *Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov* (prop. 2013/14:127), bl.a. uppförande av komplementbostadshus, framgår att byggnadsnämnderna inte har avlastats genom reformen, eftersom det i stort sett krävs samma bedömningar inför ett startbesked som inför ett bygglov, att det inte har blivit enklare för byggherrar eftersom de måste ge in i stort sett samma handlingar i ett anmälningsärende som i ett bygglovsärende, att en konsekvens av att

tillåta att många och relativt omfattande åtgärder får strida mot planbestämmelser är att planmonopolet urholkas vilket gör det svårare för kommunerna att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse påverkan på bl.a. arkitektur, infrastruktur och andra samhällsfunktioner, samt att kommunerna i allt större utsträckning i nya detaljplaner tar höjd för åtgärderna i sin planläggning och minskar byggrätterna. Boverket konstaterar vidare att regleringen brister när det gäller rätten till domstolsprövning av civila rättigheter enligt Europakonventionen. Myndigheten har bedömt att en utökning av byggnadsarean enligt förslaget förutsätter att de rättsliga bristerna i regelverket hanteras.

Boverket föreslår att de brister som finns i den rättsliga regleringen av åtgärder som har undantagits från kravet på bygglov, men som kräver anmälan, bör åtgärdas genom begränsade ändringar inom ramen för nuvarande system med anmälningsplikt. Regeringen delar bedömningen att det i och för sig finns brister i regleringen som behöver lösas, bl.a. i fråga om närboendes rätt till domstolsprövning, men instämmer i *Svea hovrätts (Mark- och miljööverdomstolen)* bedömning att det bör finnas lämpligare sätt att lösa de brister som Boverket framhållit. Myndighetens förslag till lösning av dessa brister bör därför inte genomföras.

Mot bakgrund av bl.a. vad som har framkommit i Boverkets analys avser regeringen att se över regleringen om bygglov m.m. i ett större sammanhang. Flera remissinstanser har framhållit att en sådan översyn bör göras innan den tillåtna byggnadsarean för komplementbostadshus utökas. Samtidigt är den ändring som nu föreslås, och som innebär att komplementbostadshus blir ett mer attraktivt boendialternativ, mycket efterfrågad och ett verktyg för att komma till rätta med den rådande bostadsbristen. Utökningen av byggnadsarean är dessutom av begränsad omfattning. Vid en samlad bedömning anser regeringen, med hänsyn till det stora behovet av den aktuella utvidgningen, att det framstår som mest ändamålsenligt att genomföra förslaget om att utöka den tillåtna byggnadsarean för komplementbostadshus utan att invänta resultatet av den ovan angivna översynen.

## 5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringen ska träda i kraft den 1 mars 2020.

**Regeringens bedömning:** Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

**Rapportens förslag och bedömning:** Varken förslag eller bedömningar redovisas avseende tidpunkten för ikraftträdandet respektive behovet av övergångsbestämmelser.

**Remissinstanserna** har inte framfört några synpunkter.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Den föreslagna ändringen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 mars 2020.

Bestämmelsen bör bli generellt tillämplig när den träder i kraft. Det finns därför inte något behov av övergångsbestämmelser. Den som vid lagens ikraftträdande har ett pågående ärende om bygglov för uppförande av en byggnad som omfattas av förslaget kan välja att låta den processen fortgå, och invänta ett beslut, eller återkalla sin ansökan och i stället lämna in en anmälan avseende åtgärden. Den som har lämnat in en anmälan avseende en mindre byggnad än vad förslaget medger kan välja att återkalla sin anmälan och lämna in en ny.

## 6 Konsekvenser

### 6.1 Konsekvenser för staten

Även om förslaget förväntas leda till fler och upp till 5 kvadratmeter större komplementbostadshus har det endast en begränsad påverkan på de nationella kulturmiljömålen, generationsmålet, miljökvalitetsmålen, främst God bebyggd miljö, och det nationella målet för arkitektur, form och design. Även påverkan på allmänna intressen såsom kulturmiljövärden och försvarsintressen bedöms vara liten. I detta sammanhang bör framhållas att förslaget endast gäller uppförande av komplementbostadshus och att krav på bygglov alltså kommer att gälla inom särskilt värdefulla bebyggelseområden samt inom eller i anslutning till områden som är av riksintresse för totalförsvaret om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält.

Den föreslagna ändringen innebär, som *Länsstyrelsen i Västmanlands län* påpekar, att Boverket behöver förnya sina vägledningar för berörda aktörer för att underlätta tillämpningen. Att myndigheten ska tillhandahålla nödvändiga väglednings-, kompetens- och informationsinsatser följer av dess grunduppdrag och regeringsuppdraget om att myndigheten ska bidra till att skapa en enhetlig och effektiv tillämpning av plan- och bygglagen i hela landet (N2016/07801/PBB).

Boverket har bedömt att förslagen i rapporten inte medför några större konsekvenser för domstolarna, vilket ifrågasätts av *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*. Enligt domstolen kan en urholkning av innehåll i detaljplanerna leda till granntvister och överklaganden som bl.a. belastar domstolarna. Regeringen, vars förslag är begränsat till komplementbostadshus, bedömer att förslaget endast kan antas medföra en marginell ökning av antalet mål om överklagade startbesked i domstolarna.

Sammanfattningsvis bedöms konsekvenserna av förslaget för statens del vara små.

### 6.2 Konsekvenser för kommuner

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Boverket pekar bl.a. på att många och

relativt omfattande åtgärder som får strida mot planbestämmelser innebär att det s.k. kommunala planmonopolet urholkas, vilket gör det svårare för kommunerna att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse påverkan på bl.a. arkitektur, infrastruktur och andra samhällsfunktioner. Detta kan även anses innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Regeringen bedömer dock att förslaget inte får mer än marginella ytterligare konsekvenser för kommunernas planmonopol, eftersom inbörden endast är att den maximala byggnadsarean för komplementbostadshusen utökas med 5 kvadratmeter. Övriga regler för komplementbostadshusen som på olika sätt kan sägas röra den kommunala självstyrelsen påverkas inte. Syftet med förslaget, att möjliggöra fler komplementbostäder med en högre boendekvalitet, kan inte heller åstadkommas på ett, för den kommunala självstyrelsen, mindre ingripande sätt. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att förslaget utgör ett proportionerligt och berättigat ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Förslaget kan dessutom medge mer ändamålsenliga komplementbostadshus vilket kan leda till mindre kritik av gällande detaljplaner och områdesbestämmelser.

Förslaget kan innebära att fler vill uppföra komplementbostadshus, vilket innebär att byggnadsnämnderna får ett ökat antal anmälningar. Ökningen bedöms dock bli relativt liten, eftersom det rör sig om en justering av befintligt regelverk. Det är dock tänkbart att det i ett inledande skede med nya regler kan uppstå ett högre söktryck då många kan antas avvakta till dess de nya reglerna börjar gälla. På sikt bedöms det dock som sannolikt att antalet ärenden kommer att plana ut. Plan- och bygglagen ger kommunerna rätt att ta ut avgifter så att kommunen kan täcka kostnaderna för alla åtgärder som normalt ingår i ärenden om anmälan. En större ökning av antalet anmälningsärenden av mer komplex natur skulle kunna leda till att enskilda kommuner får svårt att uppfylla lagkravet att handlägga anmälningsärenden inom fyra veckor, vilket i sin tur kan medföra krav på reducerad avgift för anmälan och därmed ekonomiska konsekvenser för kommunen. Sådana konsekvenser bör dock bli mindre vanliga mot bakgrund av den ovanstående bedömningen avseende ökningen av antalet ärenden, och eftersom kommunen har rätt att förlänga tidsfristen en gång med högst fyra veckor om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet.

Om fler och större byggnader uppförs kan det medföra en större påverkan på omgivningens intressen, bl.a. avseende utsikt och insyn för närboende. Dessa intressen kan enskilda, med stöd av rättspraxis, föra fram och få prövade inom ramen för ett överklagande av det startbesked som byggnadsnämnderna ger. Tillsynsärendena bedöms därmed inte öka med anledning av förslaget. Behovet av kompetens för att bedöma påverkan på stadsmiljön kan dock komma att öka i takt med att fler och större byggnader uppförs. Om fler vill uppföra sådana byggnader som omfattas av förslaget innebär det, som bl.a. SKL konstaterar, även ett ökat rådgivningsbehov som byggnadsnämnderna behöver möta.

Möjligheten att få uppföra komplementbostadshus kommer även fortsättningsvis att prövas genom ett bygglovsförfarande inom särskilt värdefulla bebyggelseområden. För att skiljelinjen mellan de byggnader som kräver bygglov och de som inte gör det ska vara tydlig och tillämpbar krävs att kommunerna inventerar och tillhandahåller underlag som redovisar

vilka områden inom kommunen som anses särskilt värdefulla. I detta avseende innebär förslaget ingen förändring jämfört med nuvarande regelverk.

Sammanfattningsvis bedöms konsekvenserna för kommunernas del vara av begränsad omfattning och endast föranleda marginella kostnadsökningar.

### 6.3 Konsekvenser för företag

Företag som tillverkar, säljer eller utför arbeten med komplementbostadshus berörs av förslaget. Förslaget innebär fler möjliga alternativa utformningar av byggnaderna och att komplementbostadshuset blir ett mer intressant och attraktivt boendeanternativ, vilket kan öka efterfrågan på dessa företags tjänster och produkter. Det kan därmed bli mer intressant att bygga, tillverka och sälja komplementbostadshus. I de fall företag agerar som byggherrar får förslagen samma konsekvenser som beskrivs i avsnitt 6.4.

### 6.4 Konsekvenser för enskilda

Förslaget får störst betydelse för den som vill uppföra en sådan större byggnad som omfattas av förslaget och för den som kan komma att bo i en sådan större bostad. Förslaget innebär, förutom mer boyta, i enlighet med vad som anförts i avsnitt 4, även fler möjliga utformningar, planlösningar och möbleringsalternativ och att bostaden kan vara mer självständig i förhållande till huvudbyggnaden. Detta kan leda till en bättre boendekvalitet och större möjligheter till att få en sådan bostad uthyrd. Förslaget kan således leda till fler bostäder, särskilt i områden där bostadsbristen är stor. De positiva konsekvenserna av att få tillgång till en bostad är stora.

Andra enskilda kan beröras av förslaget, t.ex. i egenskap av grannar. Den utökade byggnadsarean kan typiskt sett leda till större olägenheter för omgivningen, t.ex. i fråga om insyn och utsikt. Om förslaget leder till att fler sådana byggnader uppförs, ökar typiskt sett även antalet fall av upplevda olägenheter. Regeringen bedömer dock att förslaget, mot bakgrund av att åtgärden även fortsättningsvis kräver en anmälan till byggnadsnämnden och att förslaget endast innebär en utökning av byggnadsarean med 5 kvadratmeter, endast i ett begränsat antal fall kan leda till fler och större olägenheter av väsentlig betydelse.

För personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga innebär förslaget positiva konsekvenser. Att byggnadsarean för komplementbostadshus utökas med 5 kvadratmeter förbättrar förutsättningarna för att de byggs tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Att förslaget endast gäller komplementbostadshus får även positiva styrningseffekter ur ett tillgänglighetsperspektiv.

## 7 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

#### 9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

4 a § Trots 2 § krävs det inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som

1. avses utgöra antingen en särskild bostad (komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad,

2. tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av denna paragraf inte får en större byggnadsarea än 25,0 kvadratmeter *i fråga om en komplementbyggnad eller 30,0 kvadratmeter i fråga om ett komplementbostadshus,*

3. har en taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter,

4. inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, och

5. i förhållande till en järnväg inte placeras närmare spårets mitt än 30,0 meter.

Det krävs inte heller bygglov för att ändra en komplementbyggnad till ett sådant komplementbostadshus som avses i första stycket.

En åtgärd som avses i första eller andra stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det. Sådan åtgärd får även vidtas närmare spårets mitt än 30,0 meter om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om undantag från kravet på bygglov i 2 §, behandlas i avsnitt 4.

Av ändringen i *första stycket 2* följer att den tillåtna byggnadsarean för komplementbostadshus utökas från 25,0 till 30,0 kvadratmeter. Ändringen innebär att ett komplementbostadshus får uppföras utan bygglov om byggnaden, tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av paragrafen, inte får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter. Detta innebär att om det finns en komplementbyggnad på 5 kvadratmeter på tomten, som har uppförts med stöd av undantaget i 9 kap. 4 a § PBL, är det tillåtet att bygga ett komplementbostadshus på 25 kvadratmeter på samma tomt utan bygglov. Om det däremot finns ett komplementbostadshus på 25 kvadratmeter på tomten som har uppförts med stöd av undantaget i paragrafen är det inte tillåtet att utan bygglov bygga en komplementbyggnad på 5 kvadratmeter på samma tomt.



## Sammanfattning av Boverkets rapport Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag (Rapport 2018:17)

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att utöka byggnadsarean från 25,0 till 30,0 kvadratmeter för bygglovsbefriade komplementbyggnader och komplementbostadshus. I uppdraget har det ingått att genomföra en bred analys av frågan om domstolsprövning av de bygglovsbefriade åtgärder som infördes genom prop. 2013/14:127 (s.k. Attefallsåtgärder) samt att utreda förutsättningarna för en sammanläggning och förenkling av bestämmelserna om bygglovsbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus enligt 9 kap. 4–4 e §§ plan- och bygglagen.

Boverkets analys visar att den nuvarande rättsliga regleringen av Attefallsåtgärder brister när det gäller rätten till domstolsprövning av civila rättigheter enligt Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av analysen framgår också att de mål och motiv som låg till grund för att införa lovbefrielse för Attefallsåtgärder uppnås endast i begränsad utsträckning. Lovbefrielsen har t.ex. i praktiken lett till förhållandevis få ytterligare faktiska bostäder.

Under förutsättning att de nuvarande rättsliga bristerna i PBL åtgärdas anser Boverket att det finns förutsättningar att ändra den storleksmässiga begränsningen av lovbefriade komplementbostadshus och komplementbyggnader i 9 kap. 4 a § från 25,0 till 30,0 kvadratmeter. Det kan göra dem mer attraktiva att använda som bostad. Undantaget för komplementbostadshus och andra komplementbyggnader bör samordnas med undantaget för att göra en tillbyggnad enligt 9 kap. 4 b § på så sätt att de även fortsättningsvis tillsammans inte får överstiga 40 kvadratmeter.

För att skapa större enhetlighet mellan undantagen för Attefallsåtgärder föreslår Boverket också att tillbyggnader enligt 9 kap. 4 b § ska ändras till att gälla tillbyggnader om högst 15,0 kvadratmeter byggnadsarea i stället för bruttoarea. Boverket anser dessutom att grannemedgivande ska vara skriftliga och bifogas anmälan och att det ska förtydligas att Attefallsåtgärder enbart avser kompletteringar till befintliga en- och tvåbostadshus.

Utöver ovan behandlar rapporten även ändrad lovplikt för byte av färg och utvändiga material samt förenklingar av krav på anmälan.

## Rapportens lagförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 9 kap. 4 a § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 kap.

#### 4 a §

Trots 2 § krävs det inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som

1. avses utgöra antingen en särskild bostad (komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad,

2. tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av denna paragraf inte får en större byggnadsarea än 25,0 kvadratmeter,

3. har en taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter,

4. inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, och

5. i förhållande till en järnväg inte placeras närmare spårets mitt än 30,0 meter.

Det krävs inte heller bygglov för att ändra en komplementbyggnad till ett sådant komplementbostadshus som avses i första stycket.

En åtgärd som avses i första eller andra stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det. Sådant åtgärd får även vidtas närmare spårets mitt än 30,0 meter om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det.

Trots 2 § krävs det inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett *befintligt* en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som

2. tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av denna paragraf inte får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter,

3. tillsammans med en tillbyggnad enligt 4 b § första stycket 1 inte får en större byggnadsarea än 40,0 kvadratmeter,

4. har en taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter,

5. inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, och

6. i förhållande till en järnväg inte placeras närmare spårets mitt än 30,0 meter.

En åtgärd som avses i första eller andra stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs *skriftligen* medger det. Sådant åtgärd får även vidtas närmare spårets mitt än 30,0 meter om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det.

Efter remiss har yttrande över Boverkets rapport Lovbefriade åtgärder, utvändig ändringar och anmälan – analys och förslag (Rapport 2018:17) inkommit från Askersunds kommun, Domstolsverket, Energimyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Göteborgs kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Konkurrensverket, Kulturmiljöfrämjandet, Kungl. Tekniska högskolan (KTH), Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Mörbylånga kommun, Naturvårdsverket, Olofströms kommun, Regelrådet, Riksantikvarieämbetet, Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes), Sveriges Allmännyttiga Bostadsbolag (SABO), Samfundet S:t Erik, Sandvikens kommun, Skärgårdarnas riksförbund, Smedjebackens kommun, Statens geotekniska institut (SGI), Stockholms kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenska byggnadsvårdsföreningen, Sveriges Arkitekter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Trafikverket, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Uppsala universitet, Villaägarnas Riksförbund, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Västervik och Västerås kommun.

Blekinge tekniska högskola, Byggherrarna Sverige AB, Chalmers Tekniska Högskola, Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet (DHR), Faluns kommun, Fastighetsägarna Sverige, Funktionsrätt Sverige, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges stadsbyggare, Haparanda kommun, Hylte kommun, Hässleholms kommun, Höganäs kommun, IQ samhällsbyggnad, Karlsborgs kommun, Karlshamns kommun, Kristinehamns kommun, Kvinnors byggforum, Lika Unika, Luleå kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Munkfors kommun, Nacka kommun, Näringslivets regelnämnd, Piteå kommun, PRO, Riksorganisationen Hela Sverige ska leva, Samhällsbyggarna, Sjöbo kommun, Skåne läns landsting, Småkom, Sollefteå kommun, SPF Seniorerna, Statens fastighetsverk, Stockholms läns landsting, Sundsvalls kommun, Sveriges Byggindustrier, Sveriges hembygdsförbund, Sveriges Stadsarkitektförening, Tidaholms kommun, Tierps kommun, Tillväxtverket, Trä- och möbelföretagen, Ulricehamns kommun, Upplands Väsby kommun, Vadstena kommun, Örebro läns museum, Östergötlands museum och Österåkers kommun har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig.