

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-02-27

**Närvarande:** F.d. justitieråden Susanne Billum och Severin Blomstrand samt justitierådet Kristina Ståhl.

### **Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov**

Enligt en lagrådsremiss den 6 februari 2014 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Pål Ämting, biträdd av departementssekreteraren Ludvig Lundgren.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

#### Bakgrund

I remissen föreslås ett antal ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, vilka syftar till att undanta ett antal nu bygglovspliktiga åtgärder från krav på bygglov. Åtgärderna ska få vidtas utan bygglov oavsett om de strider mot en gällande detaljplan.

Flertalet av åtgärderna ska dock anmälas till byggnadsnämnden och de får inte påbörjas förrän nämnden gett ett s.k. startbesked. Den prövning som nämnden i dessa fall kan göra inför startbesked har uttryckligen begränsats. Även kravet på tekniskt samråd har begränsats.

Grannar saknar möjlighet att överklaga startbesked. Deras intressen avses tillgodoses genom att de kan begära att byggnadsnämnden inleder ett tillsynsärende.

De åtgärder som nu föreslås få genomföras utan bygglov är a) tillbyggnad till en- och tvåbostadshus om högst 15 kvadratmeter, b) inredande av ytterligare en bostad i enbostadshus, c) byggande av högst två takkupor på en- och tvåbostadshus, och d) byggande av ett komplementbostadshus eller en komplementbyggnad med en höjd om högst 4 meter och en yta om högst 25 kvadratmeter. Av remissen framgår inte om tillbyggnad och/eller komplementbostadshus ska kunna förses med källare.

Ett komplementbostadshus ska kunna fungera som en självständig bostad.

Åtgärderna a) – c) har sin grund i förslag från Plangenomförandeutredningen i betänkandet SOU 2013:34. Åtgärden d) har sin grund i Boverkets rapport 2013:35 Uppdrag att föreslå ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov – Friggebodar m.m. (december 2013).

Lagrådet behandlar i det följande vissa övergripande frågor under särskilda rubriker. Därefter kommenteras detaljer i lagförslaget.

## Ärendets beredning

I 7 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs vissa krav på beredningen av regeringsärenden. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också inhämtas från kommuner i den omfattning som behövs. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.

Beredningskravets faktiska innehåll bestäms av det aktuella regeringsärendets natur. I fråga om lagstiftningsärenden är det normalt att ett förslag till lag med tillhörande motiv skickas på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Självfallet måste remisstiden bestämmas så att remissinstanserna får tillräcklig tid för att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och avfatta ett remissvar.

I detta avseende noterar Lagrådet följande beträffande beredningen av de lagförslag som nu underställs Lagrådets granskning.

Remissen bygger på tre utredningsförslag, Plangenomförandeutredningens betänkande SOU 2013:34, en promemoria, Vissa plan- och byggfrågor, upprättad inom Socialdepartementet samt Boverkets rapport 2013:35. Betänkandet SOU 2013:34 remitterades den 16 maj 2013 med en sista svarstid den 31 augusti 2013. Socialdepartementets promemoria remitterades den 20 juni 2013 med en sista svarstid den 12 september 2013. Boverkets rapport, som var föranledd av ett regeringsuppdrag 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.

Remisstiden för betänkandet och departementets promemoria inföll till den övervägande delen under sommarmånaderna, då arbetskapaciteten hos myndigheter och organisationer är nedsatt därför att personalen i stor utsträckning har semester. Detta sätt att hantera beredningen av lagstiftningsärenden är emellertid vanligt förekommande och har tillåtit passera i betydligt mer omfattande ärenden än detta (se t.ex. prop. 1994/95:45). Det kan därför inte sägas att beredningen i dessa delar är så bristfällig att regeringsformens krav har åsidosatts.

Annorlunda förhåller det sig med Boverkets rapport, som alltså förändrades av ett regeringsuppdrag som lämnades i mitten av november 2013 och avlämnades redan i december. Förslagen i rapporten var långt ifrån okomplicerade. Remissinstanserna fick trots det mindre än en månad på sig att yttra sig och under den 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. Flera remissinstanser, t.ex. Svea hovrätt, anmärkte också på remisstiden. Några instanser, bl.a. Nacka tingsrätt och Regelrådet, avstod t.o.m. från att yttra sig.

Svea hovrätt anmärkte dessutom 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.

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 Boverkets rapport inte ligga till grund för lagstiftning.

Till detta kommer att remissens lagförslag i vissa delar är behäftade med allvarliga brister i sak.

#### Förhållandet till reglerna om detaljplan

De åtgärder som enligt förslaget inte längre ska kräva bygglov avses kunna vidtas i strid med detaljplan. Detta synes i själva verket vara ett av huvudsyftena med förslaget. I remissen (s. 52) anføres att den föreslagna ordningen att ersätta bygglovspflicht med en anmälnings-skyldighet inte kan anses medföra någon nämnvärd förenkling av byggprocessen för byggherren vilken underlättar uppförandet av byggnaderna i fråga. Förenklingen för byggherren ligger snarare i möjligheten att avvika från detaljplan.

Den svenska regleringen av markanvändning och bebyggelse vilar sedan lång tid tillbaka på ett system med planläggning. Detta är också utgångspunkten för PBL (se 1 kap. 1 §). Var och hur man får bygga inom tätorter bestäms i detaljplaner. Genom dessa kan kommunen planera och styra bebyggelseutvecklingen och reglera storlek och läge på de byggnader som får uppföras.

I lagrådsremissen föreslås att förhållandevis stora ny- och tillbyggnadsåtgärder ska kunna vidtas i strid med gällande detaljplan. Förslaget innebär t.ex. att ett nytt bostadshus i sin helhet ska kunna placeras på s.k. punktprickad mark, dvs. mark där enligt detaljplanen byggnader inte får uppföras. I områden där den i detaljplanen högsta tillåtna byggnadsarean är begränsad innebär förslaget vidare att fastigheter kan komma att bebyggas på ett sätt som ytmässigt kraftigt avviker från vad som föreskrivs i planen.

Reglerna om detaljplan har vidare betydelse även utanför PBL. Exempelvis finns i väglagen (1971:948) bestämmelser om avstånd mellan byggnader och väg (se 45 och 47 §§ väglagen). Bestämmelserna syftar bl.a. till att upprätthålla trafiksäkerheten. De gäller dock inte inom områden med detaljplan. Denna fråga kan då regleras i detaljplanen. Genom förslagen i lagrådsremissen sätts emellertid detaljplanen ur spel utan att detta innebär att väglagens bestämmelser i stället blir tillämpliga. Byggnation kan därmed komma att ske på ett sätt som inte är förenligt med vare sig detaljplanen eller väglagen.

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. Lagrådet hänvisar här till vad som anförts ovan om beredningen av lagförslaget.

#### Rätten till domstolsprövning

Som inledningsvis konstaterats innebär remissförslaget att ett antal byggnadsåtgärder som för närvarande kräver bygglov i fortsättningen ska få företas utan sådant lov, i likhet med vad som redan gäller beträffande s.k. friggebodar. Enligt förslaget avses emellertid flertalet

åtgärder omfattas av anmälningsplikt till byggnadsnämnden. Nämnden ska efter en sådan anmälan företa en begränsad prövning av åtgärden och härfter meddela startbesked. Startbesked kan överklagas endast av ”sökanden i bygglovsärendet” (13 kap. 15 §), således inte av grannar eller andra närboende. Enligt remissen (s. 56 och 61 f.) får en granne som motsätter sig en viss åtgärd i stället vända sig till byggnadsnämnden och begära att denna inleder ett tillsyns-ärende. Kommunens beslut kan därefter enligt remissen överklagas till länsstyrelsen och därefter till mark- och miljödomstol.

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 (det föreslagna andra stycket i 10 kap. 23 § jämfört med 2 kap. 1 §).

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, vilken gäller som lag här i landet (SFS 1994:1219), ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Begreppet egendom ska ges en autonom och vidsträckt innebörd. Staterna anses även ha en positiv förpliktelse att se till att rättigheten skyddas mot kränkningar utförda av andra privata rättssubjekt (se Danelius: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl. s. 545, och SOU 2010:87 Skadestånd och Europakonventionen, s. 150 f.). Rätten till skydd för egendom är vidare en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen, dvs. en kränkning grun-

dar rätt till domstolsprövning. En sådan rätt kan tillkomma även närboende (jfr Danelius s. 156).

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 (se t.ex. RÅ 1992 ref. 81 och RÅ 2005 ref. 36). Att dessa rättigheter även anses omfattade av Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning bekräftas av att grannars klagomål i planärenden tagits upp till prövning av Högsta förvaltningsdomstolen i rättsprövningsmål (se t.ex. HFD 2008 ref. 36).

Lagrådet anser mot denna bakgrund att remissförslaget 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 i remissen.

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 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. Det bör här framhållas att en sådan prövning av tillåtligheten inte är bunden till PBL:s föreskrifter utan ska vara tillräckligt vid för att medge en fullständig bedömning av de civila rättigheterna och skyldigheterna (Danelius s. 191). Enligt Lagrådets mening är en efterföljande prövning av om byggnadsnämnden haft anledning att inleda ett tillsynsärende av annan karaktär och ger inte samma möjligheter till



rättelse för den enskilde. En sådan prövningsmöjlighet framstår därmed som otillräcklig.

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 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 nytillkommande 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.

Lagrådet erinrar om att enligt 2 kap. 19 § regeringsformen lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

#### Lagförslaget i övrigt

##### 2 kap. 6 §

I paragrafen finns bestämmelser om att det vid planläggning och i ärenden om bygglov ska tas hänsyn till vissa uppräknade aspekter

vid utformning och placering av byggnadsverk. I remissen föreslås att bestämmelsen ska utsträckas till att gälla även vid åtgärder som inte kräver bygglov. Enligt remissen innebär detta att bestämmelserna i paragrafens första stycke måste beaktas när man vidtar bl.a. sådana åtgärder som i remissen föreslås vara befriade från krav på bygglov, dvs. åtgärder enligt 9 kap. 4 a – c §§.

Lagrådet finner att utformningen av 2 kap. 6 §, liksom för övrigt hela 2 kap., ger vid handen att dessa bestämmelser i första hand riktar sig till kommunen och i andra hand till de andra myndigheter som har att pröva frågor enligt PBL. Det är inte oproblematiskt att utvidga en sådan bestämmelse till att också gälla för enskilda som vill uppföra ett enklare byggnadsverk utan föregående prövning av byggnadsnämnden. Det är dessutom uppenbart att flera av de aspekter som anges i 2 kap. 6 § helt saknar relevans i sådana fall (t.ex. skydd mot verkan av stridshandlingar, trafikförsörjning, m.m.). Svårigheterna för en enskild att inse och överblicka vilka krav han eller hon måste uppfylla är uppenbara liksom risken för att de krav som verkligen åsyftas kan förbises.

Enligt Lagrådets mening bör den enskildes ansvar för en byggnads utformning och placering brytas ut och regleras separat, lämpligen i anslutning till bestämmelserna om befrielse från bygglov.

9 kap. 4 a §

Lagrådet hänvisar till vad som ovan anförts angående dels ärendets beredning, dels rätten till domstolsprövning.

Lagrådet avstyrker förslaget i nuvarande skick.

## 9 kap. 4 b och c §§

Lagrådet hänvisar till vad som ovan anförts angående rätten till domstolsprövning. Lagrådet anser att de föreslagna åtgärderna måste analyseras ytterligare utifrån denna aspekt.

Av remissen framgår vidare (s. 52) att bl.a. en sådan tillbyggnad som nu föreslås få vidtas utan bygglov ändå ska omfattas av krav på anmälan till byggnadsnämnden. Anmälningssplikten regleras dock inte i själva PBL, utan i plan- och byggförordningen (2011:338).

Att det finns en anmälningssplikt i de aktuella fallen är bl.a. en utgångspunkt för förslaget angående startbesked (10 kap. 3 och 23 §§). Oavsett hur man väljer att reglera anmälningssplikt i andra fall anser Lagrådet att den nu aktuella anmälningssplikten är av sådan betydelse för enskilda att den bör framgå av PBL.

Lagrådet noterar vidare att det i författningskommentaren anges (s. 68) att en tillbyggnad kan uppföras i flera plan. I allmänmotiveringen sägs dock (s. 32) att en rimlig utgångspunkt är att utbyggnaden sker i markplanet och att det således inte är regeringens mening att möjliggöra byggande av torn och liknande på en- och tvåbo-stadshus. Denna begränsning framgår inte av lagtexten. Eftersom tillbyggnaden även avses kunna göras i strid med detaljplan synes det inte finnas något som hindrar att en tillbyggnad görs t.ex. i form av ett utsiktstorn ovanpå ett befintligt hus.

Lagrådet vill slutligen påpeka att det inte av remissen framgår om rätten att bygga två takkupor är avsedd att gälla alla en- och tvåbo-stadshus eller endast sådana som inte redan har takkupor.

### 9 kap. 8 §

I paragrafen finns bestämmelser om att krav på bygglov i vissa fall ändå kan uppställas för sådana åtgärder som avses i remissen, bl.a. om kommunen i en detaljplan har bestämt det för ett område som utgör en värdefull miljö. Sådana detaljplanebestämmelser har hittills inte varit aktuella och synes därför inte finnas vid det tänkta ikraftträdandet. Lagrådet anser att en övergångsbestämmelse bör övervägas för att möjliggöra ett ställningstagande från kommunens sida.

### 10 kap. 23 §

I paragrafen finns bestämmelser om att kommunen under vissa förutsättningar ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som kräver lov eller anmälan får påbörjas. Bl.a. krävs att åtgärden kan antas uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som meddelats med stöd av PBL.

I remissen föreslås tillägg av ett nytt andra stycke enligt vilket byggnadsnämndens prövning av en anmälan om sådana åtgärder som i remissen föreslås befrias från bygglov endast ska omfatta vissa angivna bestämmelser i PBL. Vid lagrådsföredragningen har upplysts att startbesked ska kunna ges även om byggnadsnämnden skulle uppmärksamma brister i förhållande till andra bestämmelser i PBL.

Förslaget framstår inte som ändamålsenligt. Om avsikten är att byggnadsnämnden inte ska vara skyldig att granska de aktuella åtgärderna mer än översiktligt är det detta som bör anges. Att beskära byggnadsnämndens rätt att göra en vidare prövning är däremot knappast förenligt med nämndens uppgifter och ansvar. Det framstår inte heller som rimligt att byggnadsnämnden skulle kunna förpliktas att ge startbesked för en åtgärd som nämnden anser strida mot PBL

(t.ex. mot bestämmelsen om god trafikmiljö, 2 kap. 6 § första stycket 6).

Lagrådet avstyrker ändringsförslaget.

### Sammanfattning

Lagrådet avstyrker förslaget om komplementbostadshus. I den delen har ärendet inte beretts så som föreskrivs i regeringsformen. Vidare är det inte utrett att grannars och närboendes rätt till domstolsprövning är tillgodosedd.

Lagrådet kan inte heller tillstyrka övriga förslag om att byggnadsåtgärder ska få genomföras utan bygglov och i strid med detaljplan. Förslagen kan inte läggas till grund för lagstiftning utan ytterligare beredning och komplettering. Så ingripande förändringar bör inte göras utan en grundlig konsekvensanalys. Det måste också analyseras i vilken utsträckning sådana åtgärder medför en rätt till domstolsprövning för grannarna.

Lagrådet avstyrker förslaget till ändring i 10 kap. 23 §, som innebär att byggnadsnämndens prövning av en anmälan om sådana åtgärder som i remissen föreslås befrias från bygglov endast ska omfatta vissa angivna bestämmelser i PBL. Det är knappast förenligt med byggnadsnämndens uppgifter och ansvar att inskränka nämndens prövning på det sättet.

Härutöver gör Lagrådet påpekanden av mer lagteknisk natur.