

Mark- och miljööverdomstolen

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Remiss avseende promemorian Kravet på anmälan för komplementbostadshus och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus ska tas bort
LI2023/03666

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, lämnar följande yttrande.

Det remitterade förslaget innebär att åtgärderna att uppföra ett komplementbostadshus och att inrätta en ny bostad i ett enbostadshus under vissa förutsättningar ska kunna utföras utan förprovning. Mark- och miljööverdomstolen har vid tidigare remissförfarande lämnat synpunkter på *Remiss av Bygglövsutredningens betänkande Ett nytt regelverk för bygglov* (SOU 2021:47), som bl.a. innefattade ett förslag om att återinföra lovplikt för åtgärder som tillför ytterligare bostäder (se bilaga). Mark- och miljööverdomstolen tillstyrkte då förslaget. De synpunkter som redovisades i yttrandet kvarstår. Mark- och miljööverdomstolen avstyrker därför förslaget om att den särskilda anmälningsplikten tas bort för att uppföra ett komplementbostadshus och att inrätta en ny bostad i ett enbostadshus. Mark- och miljööverdomstolen har förståelse för avsikten att underlätta tillkomsten av nya bostäder men anser också att det är mycket angeläget att nya bostäder förprövas mot samhällskraven.

Förslaget innebär att ett större ansvar läggs på byggherren att avgöra huruvida en åtgärd uppfyller förutsättningarna för att vara befriad från lov- och anmälningsplikt och att den uppfyller samhällskraven. Mark- och miljööverdomstolen hänvisar i denna del till de överväganden som gjordes i ovan nämnt yttrande angående återinförande av lovplikt (sid. 3, 4 och 9 i bilagan). Mark- och miljööverdomstolen anser alltså att det kan ifrågasättas om konsekvenserna har analyserats tillräckligt. Mark- och miljööverdomstolen ifrågasätter om den

eftersträvade förenklingen för den enskilde fastighetsägaren uppnås, då nya bostäder alltså kommer att kräva anmälningspliktiga åtgärder.

I promemorian behandlas frågan om en prövning i efterhand kan anses uppfylla kravet på rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Enligt Mark- och miljööverdomstolen kan det ifrågasättas huruvida en prövning inom ramen för ett tillsynsärende är fullt ut jämförbar med den prövning som görs inför startbeskedet, särskilt med hänsyn till de olika processuella förutsättningar som gäller. Domstolen delar inte heller bedömningen att de aktuella åtgärderna normalt inte utgör en så betydande investering att värdet inte får någon avgörande betydelse vid tillämpning av proportionalitetsprincipen. Domstolen bedömer tvärtom att investeringen att inrätta en ny bostad med de kostnader det innebär kan vara betydande för den enskilde fastighetsägaren. Proportionalitetsprincipen skulle i ett sådant fall kunna utgöra hinder mot att ingripa mot en redan utförd åtgärd, som inte hade medgetts vid en förprövning. Med hänsyn härtill anser Mark- och miljööverdomstolen att det bör belysas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet vad förslaget kan få för konsekvenser och hur förslaget förhåller sig till åtagandet om rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsrådet Åsa Hanna och tekniska rådet Mats Kager.

Föredragande har varit Helene Montán.

Ylva Osvald

Helene Montán

Mark- och miljööverdomstolen

Regeringskansliet
Finansdepartementet
Avdelningen för samhällsplanering
och bostäder, Enheten för samhälls-
planering

**Remiss av Bygglagsutredningens betänkande Ett nytt regelverk
för bygglov (SOU 2021:47)**
(*Finansdepartementets dnr Fi2021/02366*)

1. Sammanfattning av domstolens synpunkter

Inledningsvis konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att det är ett omfattande betänkande med förslag som innebär stora förändringar i plan- och bygglagstiftningen. Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna kan därför vara svåra att överblicka. Med detta sagt vill domstolen framhålla att den delar den bedömning av reformbehovet som beskrivs i betänkandet och ställer sig positiv till att ett nytt regelverk tas fram i syfte att skapa enklare och mer förutsebara regler med färre undantag. Förslaget att alla regler om bygglov och förhandsbesked samlas i ett kapitel i PBL, medan reglerna om anmälningsplikt placeras i PBF innebär enligt domstolen en tydligare och mer logisk struktur än idag.

Förslagen innebär en förskjutning från förprövning mot utövande av potentiell tillsyn i efterhand. För den enskilde kan möjligheten att få bygga i strid med detaljplan och utan krav på kontakt med byggnadsnämnden upplevas som en förenkling men det ställer också större krav på byggherren. Då färre åtgärder kräver lov och möjligheterna att bygga i strid med detaljplan ökar, samtidigt som kommunernas möjligheter att besluta om lovplikten i detaljplan tas bort, minskar det kommunala inflytandet över bebyggelseutvecklingen. Detta kan innebära en försvagning av planinstrumentet.

Mark- och miljööverdomstolen lämnar härutöver ett antal synpunkter som redogörs för nedan.

2. Lovpliktens omfattning

Lovplikt för åtgärd som tillför ytterligare bostad

Mark- och miljööverdomstolen håller med om vad som sägs i betänkandet om att bostäder som utgångspunkt har en förhållandevis stor omgivningspåverkan och att det finns ett allmänt intresse av att bostäder förprövas för att säkerställa att samhällskraven beaktas. Domstolen anser mot den bakgrunden att förslaget att det alltid ska krävas bygglov för en åtgärd som tillför ytterligare bostäder är ändamålsenligt.

Lovplikt för fasadändring mot allmän plats

Förslaget innebär att krav på bygglov vid fasadändring under vissa förutsättningar ska gälla om ändringen sker på en fasad som ”vetter mot en allmän plats”. Enligt betänkandet (s. 540 och 960) skulle detta kunna avse åtgärder som påverkar allmänheten i större utsträckning och inte endast de som bor i aktuell eller intilliggande byggnad. Även med denna vägledning befarar Mark- och miljööverdomstolen att tillämpningssvårigheter kan uppkomma vad avser uttrycket ”vetter mot en allmän plats”.

En konsekvens av förslaget synes vara att bygglov inte kommer att krävas för fasadändring mot kvartersgator som inte utgör allmän plats, trots att det allmänna intresset torde vara lika stort som vid ändringar av fasader som vetter mot gator som är planlagda som allmän plats.

Differentierad lovplikt

I betänkandet föreslås en utökad lovplikt för särskilt värdefulla områden och för åtgärder på byggnader som är särskilt skyddsvärda av kulturmiljöskäl.

Byggnaderna och områdena ska pekats ut av kommunen i översiktsplanen.

Kommunen ska också redovisa sin uppfattning om vilka hänsyn som krävs för att tillvarata värdena. Mark- och miljööverdomstolen har inga invändningar mot den föreslagna utökade lovplikten men befarar att det kan bli en stor utmaning särskilt

för mindre kommuner att inventera den bebyggelse som bör skyddas, särskilt när det gäller enstaka byggnader som inte ingår i ett värdefullt område. Dessa byggnader kan i sådana fall komma att förändras utan någon förprövning av kommunen och därmed riskera att förvanskas.

Utanför detaljplanelagt område föreslås istället lättnader i lovplikten jämfört med vad som ska gälla inom detaljplan. Mark- och miljööverdomstolen vill här framhålla att det inte är ovanligt att tätbebyggda områden inte är planlagda. En parkeringsplats om 100 kvm eller en komplementbyggnad om 50 kvm med en taknockshöjd om 4,5 m är exempel på åtgärder som skulle bli möjliga att utföra utan lov eller annan förprövning. Sådana åtgärder kan medföra stor omgivningspåverkan i en tätbebyggd miljö (detsamma gäller markförändringar, som redan idag kan utföras utan lovprövning utom planlagt område). Det kan ifrågasättas om den föreslagna variationen i lovplikt mellan vad som ska gälla inom respektive utanför plan är väl avvägd. Ett alternativ skulle kunna vara att istället differentiera lovplikten mellan sammanhållen och icke sammanhållen bebyggelse.

Ingen förprövning av tillbyggnader om 30 kvm m.m.

I betänkandet föreslås att tillbyggnader om maximalt 30 kvm av en byggnad som inte är en komplementbyggnad, ska kunna utföras utan förprövning. En sådan tillbyggnad skulle kunna uppföras i flera våningar om den inte överskrider ursprungshusets taknockshöjd. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att förslaget innebär en stor förändring jämfört med dagens regelverk där endast en komplementbyggnad om maximalt 15 kvm och med en nockhöjd om 3 m får utföras helt utan förprövning. I synnerhet vad avser en större tillbyggnad, men även vad gäller en större komplementbyggnad, finns många fallgropar för en byggherre som ska genomföra sitt projekt utan stöd av kontrollansvarig eller byggnadsnämnden. Ansvaret för att byggnadsverket uppfyller kraven på tekniska egenskaper, att dess volym och placering uppfyller kriterierna för att undantas från krav på lov, bedömningen av om någon anmälningspliktig åtgärd vidtas och inte minst att den s.k. ”potten” av lovbefriade åtgärder inte överskrids, vilar då helt på byggherren.

Mark- och miljööverdomstolen har förståelse för ambitionen att förenkla för den enskilde, men konstaterar att det nu gällande kravet på förprovning inte endast innebär en kostnad och en fördröjning av byggprojektet, utan också en trygghet, särskilt för den oerfarne byggherren. Utan förprovning ökar risken för byggfel och för byggande i strid med kriterierna för bygglovsbefrielse. Att rätta till brister i efterhand kan bli kostsamt för den som blir föremål för tillsyn. För en småhusägare kan det sannolikt också te sig svårbegripligt att en tillbyggnad om 30 kvm kan uppföras helt utan förprovning, medan samhället för en tillbyggnad om 31 kvm ställer krav på lov, kontrollansvarig, tekniskt samråd, startbesked, arbetsplatsbesök och slutbesked. En sådan ordning riskerar att urholka tilltron till regelverket. Mark- och miljööverdomstolen ifrågasätter om konsekvenserna har analyserats tillräckligt.

Skyltar

Enligt betänkandet ska skyltar inte omfattas av något generellt krav på bygglov och det anges att en oacceptabel omgivningspåverkan får hanteras genom tillsyn. Skyltar kan ha en stor påverkan på stadsbilden och omgivningen. Mark- och miljööverdomstolen anser mot den bakgrunden att det är svårt att överblicka konsekvenserna av att slopa generell bygglovsplikt för skyltar i tät stadsmiljö. Frågan om en skylt kan utgöra en lovpliktig fasadändring öppnar upp för olika tolkningar och riskerar att minska förutsebarheten.

Planenligt utgångsläge

Mark- och miljööverdomstolen är positiv till att kravet på s.k. planenligt utgångsläge upphör 15 år efter genomförandetidens utgång och anser att förslaget är ändamålsenligt och tydligt. Ett begränsande av kravet på planenligt utgångsläge kommer att underlätta för byggnadsnämnderna och vid domstolsprövningen. Regleringen blir mer förutsebar och begriplig för både enskilda och rättsprövande instanser.

Undantag från kravet på överensstämmelse med planbestämmelser

Sammantaget innebär förslaget, i jämförelse med dagens reglering, ökade möjligheter att bygga i strid med plan, i synnerhet i småhusområden. Som Mark- och miljööverdomstolen framhållit inledningsvis kan förslaget innebära att

planinstrumentet försvagas och domstolen ifrågasätter om konsekvenserna har analyserats tillräckligt.

3. Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked m.m.

Innehållet i ansökan

I betänkandet föreslås att om en sökande vill genomföra en nybyggnad av ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och samtidigt utföra en sådan tillbyggnad som inte omfattas av krav på bygglov, ska ansökan om bygglov också innehålla det underlag som behövs för en frivillig prövning av lov för tillbyggnaden. Detta innebär i praktiken att det, till skillnad från idag, blir möjligt att uppföra ett en- eller tvåbostadshus och en tillbyggnad i ett sammanhang. Definitionen av tillbyggnad finns i 1 kap. 4 § PBL och lyder ”ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym”. Mark- och miljööverdomstolen anser att förslaget i betänkandet innebär en språklig inkonsekvens i och med att definitionen ”tillbyggnad” i denna situation förlorar sitt innehåll. En ”tillbyggnad” förutsätter rent språkligt att det redan finns en byggnad som genom en ändring kan utökas. Mark- och miljööverdomstolen noterar också att betänkandet inte föreslår någon motsvarande möjlighet att hantera åtgärden att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus i samband med nybyggnad. Mark- och miljööverdomstolens erfarenhet är att denna åtgärd förekommer oftare (i vissa fall kombineras båda åtgärderna). Enligt gällande praxis krävs slutbesked för enbostadshuset för att startbesked för inredning av den lovbefriade bostaden ska kunna ges.

Då en byggherre systematiskt utnyttjar lovbefriade åtgärder i samband med nybyggnad kan det innebära att ett planområdes bebyggelse blir en annan än den som planen avsåg. Mark- och miljööverdomstolen instämmer därvid i den problembeskrivning som framförs i det särskilda yttrandet i betänkandet. Domstolen delar också bedömningen att det, med hänsyn till kommunernas behov av att styra bebyggelseutvecklingen, bör införas en möjlighet att reglera utbyggnaden av komplementbostadshus och inredning av ytterligare bostad i enbostadshus i nya detaljplaner.

Underrättelse till granne och meddelande om beslut om lov

Förslagen i betänkandet innebär vissa förändringar jämfört med idag ifråga om vem som ska underrättas om en ansökan om lov och om ett meddelat lov. I det sammanhanget anges i betänkandet bl.a. att det huvudsakligen bör finnas en överensstämmelse mellan vilka som bör underrättas om en ansökan, vilka som bör underrättas om ett beslut samt vilka som har rätt att överklaga ett sådant beslut enligt 13 kap. 8 § PBL (s. 771 och 808). Det anges vidare att denna utgångspunkt också innebär att underrättelseskyldigheten avseende en ansökan om lov och underrättelse om meddelat lov avseende rågrannar bör kunna begränsas till dem som är att anse som berörda. Lagtexten har utformats på så sätt att vissa rågrannar inte behöver underrättas, nämligen om det är uppenbart att ansökan eller beslutet saknar betydelse för dem.

Utgångspunkten för klagorätten är att enbart den som är berörd har rätt att klaga enligt 13 kap. 8 § PBL. Detta har enligt praxis tolkats på så sätt att en rågranne alltid anses ha klagorätt även i situationer där man skulle kunna ifrågasätta om en rågranne verkligen är berörd, t.ex. när det är fråga om stora fastigheter och den sökta åtgärden är på betydande avstånd från den klagande rågrannens bostad. Praxis innebär att domstolarna vid bedömningen om klagorätt föreligger inte gör någon ytterligare prövning av om en klagande rågranne är berörd av beslutet. Mark- och miljööverdomstolen har dock bedömt att enbart den omständigheten att klagandenas fastighet gränsar till ett skifte av den fastighet som berörs av bygglovsbeslutet inte medför rätt att överklaga nämndens beslut om bygglov för en åtgärd inom ett annat skifte av fastigheten (se Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 6 september 2021 i mål nr P 694-21 och P 3080-21).

Mark- och miljööverdomstolen noterar att det som nu föreslås om undantag från underrättelseskyldigheten innebär att det uppstår en diskrepans mellan vilka som bör underrättas om en ansökan och ett beslut samt vilka som har rätt att överklaga ett sådant beslut. Den föreslagna regleringen innebär även i övrigt en inskränkning av underrättelseskyldigheten i förhållande till vem som kan ha rätt att klaga på besluten. Mark- och miljööverdomstolen anser att det bör belysas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet vad den föreslagna lagregleringen i fråga om

underrättelseskyldigheten kan få för konsekvenser för klagorätten och den praxis som utvecklats kring det.

Mark- och miljööverdomstolen ser i övrigt positivt på förslaget om expediering och kungörelse av beslut såvitt avser att de ska kungöras på kommunens webbplats.

Vilandeförklaring av bygglovsärende i avvaktan på strandskyddsdispens

Mark- och miljööverdomstolen tillstyrker att det införs en möjlighet för byggnadsnämnden att vilandeförklara ett ärende om lov eller förhandsbesked i avvaktan på beslut om strandskyddsdispens. Domstolen anser dock att det bör övervägas att låta det framgå direkt av lagtexten att avsikten är att lov-/förhandsbeskedsprövningen ska kunna anstå till dess avgörandet i strandskyddsfrågan fått laga kraft. Av utredningens överväganden framgår vidare att nämnden, innan den beslutar om anstånd, ska ta hänsyn till den enskildes önskemål och inte besluta om anstånd om sökanden motsätter sig det. Även detta bör kunna komma till tydligare uttryck i lagtexten.

4. 9 kap plan- och byggförordningen

Mark- och miljööverdomstolen har i ett refererat avgörande (MÖD 2017:3) bedömt att 9 kap. 6 § PBF ska tolkas så, att det är möjligt att ta ut en byggsanktionsavgift när en nybyggnation påbörjas utan startbesked, men inte när en senare åtgärd påbörjas som omfattas av beslutet om bygglov men inte av det meddelade startbeskedet. Som framgår av avgörandet kan det ifrågasättas om det senare stämmer överens med lagstiftarens avsikt, då det i förarbetena till PBL öppnats upp för att partiella startbesked bör kunna ges. Mot denna bakgrund kan lydelsen av 9 kap. 6 § PBF – som i betänkandet endast föreslås ändras för att anpassas till de nya bestämmelserna om lovbefrielse – behöva ses över ytterligare. Domstolen instämmer i övrigt i slutsatsen i betänkandet att kapitlet om byggsanktionsavgifter bör bli föremål för en översyn med hänsyn till dess komplexitet och mängden av sanktionsnivåer.

5. Överprövningen

I betänkandet föreslås inte några ändringar av bestämmelserna om överprövning i länsstyrelse och mark- och miljödomstol. Bestämmelserna bör dock enligt betänkandet bli föremål för framtida översyn. Det anges att en särskilt angelägen fråga att belysa är instansordningen (s. 841). Det sägs vidare att det framförts starka synpunkter om att begränsa instanskedjan (s. 842) och överväga en översyn av den prejudikatbildande verksamheten. Under utredningsarbetet har framkommit viss kritik mot Mark- och miljööverdomstolens prejudikatbildning. I huvudsak har kritiken handlat om dels den stora mängden avgöranden, dels deras ofta in casu-betonade karaktär. Mark- och miljööverdomstolen tillstyrker att instansordningen och domstolens prejudikatbildande roll blir föremål för översyn.

6. Konsekvenser

Konsekvenser för Mark- och miljööverdomstolen

Sammanfattningsvis framförs i betänkandet att en grov uppskattning är att förslaget kommer att medföra en minskning av byggnadsnämndernas ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan med 15-30 procent. Vidare anges att förslaget kommer att leda till en viss ökning av antalet tillsynsärenden, utan närmare precisering (s. 892-893). Uppskattningen av det minskade antalet ärenden hos kommunerna har i betänkandet angetts på motsvarande sätt få genomslag vad gäller överklagade mål hos länsstyrelserna och hos mark- och miljödomstolarna (s. 906-907). Detta skulle enligt betänkandet innebära en minskning av antalet överklaganden med 400-800 ärenden om lov och förhandsbesked hos mark- och miljödomstolarna. Samtidigt kan dock antalet överklaganden avseende ärenden om tillsyn komma att öka något (s. 908).

Mark- och miljööverdomstolen vill i detta sammanhang framföra följande. Tillsynsmålen kommer sannolikt att öka hos domstolarna, men det är svårt att veta hur stor ökningen kommer att bli. Betänkandet utgår från att Mark- och miljööverdomstolen inte behöver ytterligare resurser för det ökade antalet

tillsynsmål eftersom lovmålen beräknas minska. Det ska dock noteras att tillsynsmålen ofta är mer komplicerade att utreda än lovmålen.

Om förslaget vad avser underrättelse om lovbeslut genomförs kommer färre enskilda att underrättas individuellt. Det skulle kunna leda till dels fler tillsynsmål, dels fler ansökningar om återställande av försutten tid hos Mark- och miljööverdomstolen. Domstolen vill i detta sammanhang nämna att extraordinära rättsmedel har, till skillnad från den bedömning som gjordes inför målöverflyttningen från Högsta domstolen 2017, visat sig vara en tidskrävande och kraftigt ökande måltyp.

Från förprovning till tillsyn

Som tidigare angetts innebär förslagen enligt Mark- och miljööverdomstolen ett slags paradigmskifte genom att provningen av byggandets förenlighet med lagen i viss mån förskjuts från förprovning till provning i efterhand genom tillsyn. Uppfattningen i betänkandet synes vara att en tillsynsprövning är ungefär densamma som en förprovning. Mark- och miljööverdomstolen är av uppfattningen att en utredning i ett tillsynsärende blir mer komplicerad än handläggningen av en ansökan, bl.a. eftersom det i regel inte kommer att finnas ritningar eller motsvarande underlag. Uppgiften kommer också att ställa stora krav på kommunernas kompetens när det gäller att hantera sådana utredningar och att driva ärendena till beslut. Om kommunerna inte bedriver en aktiv tillsyn finns även här en risk för att tilltron till regelverket försvagas.

7. Lagtexten

Mark- och miljööverdomstolen har inte gått igenom lagtexten i detalj, men vill ändå framföra några ytterligare synpunkter.

Definitionen av ”komplementbostadshus” är mer teknisk och detaljerad än övriga definitioner i 1 kap. 4 § PBL. Detta kan möjligen komma att leda till problem vid eventuella framtida lagändringar och det kan ifrågasättas om definitionen passar in i 1 kap. Möjligen bör den istället arbetas in i 9 kap. PBL.

I betänkandet föreslås att flera rena upplysningsbestämmelser ska föras in i PBL. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om alla dessa behövs. Om de förs in bör det i varje fall inte vara nödvändigt att i flertalet senare bestämmelser skriva ”utöver det som följer av ...”. Som exempel på denna lagstiftningsteknik kan nämnas 9 kap. 2 § 1 st. och 9 kap. 11 § PBL (jämförda med de paragrafer till vilka dessa bestämmelser hänvisar).

I den föreslagna 9 kap. 26 § PBL finns inte texten ”inom en tomt eller för mark inom en allmän plats” (jfr 9 kap. 11 § i nu gällande lag). Detta förklaras inte närmare i författningskommentaren till bestämmelsen och avsikten med ändringen är för Mark- och miljööverdomstolen inte helt klar.

Slutligen noterar Mark- och miljööverdomstolen att det i enstaka bestämmelser av förbiseende förekommer dubblerade ord (”krävs” i 9 kap. 12 § PBL), inkonsekventa stavningar (”komplementsbostadshus” i 9 kap. 33 § och 35 § PBL) och oriktiga understrykningar (t.ex. 9 kap. 4 § PBL).

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsråden Rikard Backelin och Margaretha Gistorp samt tekniska rådet Mats Kager. Föredragande har varit Julia Nyberg.

Ylva Osvald

Julia Nyberg