



## Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlar civilutskottet proposition 2013/14:127 Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov och tre motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen föreslås ändringar i plan- och bygglagen. Syftet med ändringarna är att förenkla regelverket så att det inte ställs krav på bygglov i större utsträckning än vad som är motiverat utifrån samhällets behov av att säkerställa att bebyggelsen utvecklas på ett lämpligt och hållbart sätt.

Ändringarna innebär att de åtgärder som ska kunna vidtas utan krav på bygglov utökas med ytterligare åtgärder. För det första ska större kompletbyggnader och mindre bostäder på sammanlagt 25 kvadratmeter kunna uppföras. För det andra ska en- och tvåbostadshus kunna byggas till med högst 15 kvadratmeter. På en- och tvåbostadshus ska också högst två takkupor kunna byggas. Slutligen ska enbostadshus kunna inredas med ytterligare en bostad.

Åtgärderna utan krav på bygglov ska kunna vidtas i strid med detaljplan. I den utsträckning som anmälningsskyldighet införs på förordningsnivå för att vidta åtgärderna krävs tekniskt samråd endast om byggnadsnämnden beslutar att ett sådant samråd behövs.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2014.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår motionerna.

I betänkandet finns åtta reservationer och ett särskilt yttrande.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	6
Regeringens lagförslag .....	6
Reglering av anmälningssplikten .....	12
Utvärdering av lagändringarna .....	13
Reservationer .....	16
1. Regeringens lagförslag, punkt 1 (MP) .....	16
2. Regeringens lagförslag, punkt 1 (V) .....	18
3. Reglering av anmälningssplikten, punkt 2 (MP) .....	20
4. Reglering av anmälningssplikten, punkt 2 – motiveringen (V) .....	20
5. Utvärdering av lagändringarna, punkt 3 (S) .....	21
6. Utvärdering av lagändringarna, punkt 3 (MP) .....	22
7. Utvärdering av lagändringarna, punkt 3 (SD) .....	24
8. Utvärdering av lagändringarna, punkt 3 – motiveringen (V) .....	25
Särskilt yttrande .....	26
Regeringens lagförslag, punkt 1 (S) .....	26
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	27
Propositionen .....	27
Följdmotionerna .....	27
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag .....	28
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande .....	34

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900). Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:127 och avslår motionerna 2013/14:C9 av Amineh Kakabaveh m.fl. (V) och 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkande 3.

*Reservation 1 (MP)*

*Reservation 2 (V)*

## 2. Reglering av anmälningssplikten

Riksdagen avslår motion 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkande 2.

*Reservation 3 (MP)*

*Reservation 4 (V) – motiveringen*

## 3. Utvärdering av lagändringarna

Riksdagen avslår motionerna 2013/14:C10 av Veronica Palm m.fl. (S) yrkandena 1 och 2 samt 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkandena 1 och 4.

*Reservation 5 (S)*

*Reservation 6 (MP)*

*Reservation 7 (SD)*

*Reservation 8 (V) – motiveringen*

Stockholm den 27 maj 2014

På civilutskottets vägnar

*Veronica Palm*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Veronica Palm (S), Nina Lundström (FP), Oskar Öholm (M), Eva Bengtson Skogsberg (M), Carina Ohlsson (S), Marta Obminska (M), Hillevi Larsson (S), Margareta Cederfelt (M), Jonas Gunnarsson (S), Yilmaz Kerimo (S), Jessika Vilhelmsson (M), Jan Lindholm (MP), Markus Wiechel (SD), Lars Eriksson (S), Rickard Nordin (C), Yvonne Andersson (KD) och Amineh Kakabaveh (V).

## Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar civilutskottet proposition 2013/14:127 Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov samt de motioner som väckts med anledning av propositionen. Propositionen innehåller ett förslag om ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Lagförslaget har följande bakgrund.

I november 2012 gav regeringen Plangenomförandeutredningen i uppdrag att, utöver utredningens ursprungliga uppdrag att se över möjligheterna till effektivisering av plangenomförandeprocessen, även utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen (dir. 2012:114). Utredningen föreslog i slutbetänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34) bl.a. att fler åtgärder än i dag skulle undantas från kravet på bygglov. Betänkandet har remissbehandlats.

I november 2013 gav regeringen Boverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att utöka den tillåtna storleken på sådana komplementbyggnader i anslutning till en- och tvåbostadshus som enligt 9 kap. 4 § första stycket 3 PBL är undantagna från kravet på bygglov. Boverket överlämnade i december 2013 rapporten Uppdrag att föreslå ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov – Friggebodar m.m. (rapport 2013:35). Boverkets rapport har remissbehandlats. På grund av den korta remisstiden hölls också ett remissmöte.

Som en följd av den skyldighet som framgår av 8 kap. 19 § plan- och byggförordningen (2011:338) lämnade Boverket i maj 2012 en skrivelse med förslag till ändringar i PBL, huvudsakligen i de avsnitt som berör bygglovsprocessen samt i viss utsträckning hanteringen av detaljplaner (dnr S2012/4158/PBB). Boverkets skrivelse föranledde Socialdepartementet att upprätta promemorian Vissa plan- och byggfrågor. Promemorian har remissbehandlats.

Lagrådet har yttrat sig över de lagförslag som arbetats fram inom Regeringskansliet.

De lagändringar som regeringen föreslår i den nu aktuella propositionen utgår delvis från lagens lydelse enligt förslag till ändringar i plan- och bygglagen i två tidigare framlagda propositioner, nämligen proposition 2013/14:59 Fler bostäder åt unga och studenter och 2013/14:125 Avskaffande av den obligatoriska byggfelsförsäkringen och ny lag om färdigställandeskydd. De aktuella lagförslagen i dessa propositioner har sedermera antagits av riksdagen (SFS 2014:224 och SFS 2014:228).

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen.

Vid civilutskottets sammanträde den 10 april beslutade utskottet att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och de väckta motionerna i de delar de berör utskottets beredningsområde. Konstitutionsutskottet lämnade tisdagen den 6 maj sitt yttrande till civilutskottet (ytr. 2013/14:KU6y).

Vidare gav utskottet presidiet i uppdrag att till sammanträdet den 29 april 2014 bjuda in företrädare för olika myndigheter m.fl. för att få ytterligare information i ärendet. Vid detta sammanträde gavs utskottets ledamöter möjlighet att ställa frågor om lagförslaget till statsrådet Stefan Attefall med medarbetare samt till företrädare för Boverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

En skrivelse har kommit in till utskottet med ett uttalande från Stadsarkitektföreningens årsmöte.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1 och lagförslaget i bilaga 2. Motionsförslagen finns i bilaga 1. Konstitutionsutskottets yttrande finns i bilaga 3.

# Utskottets överväganden

## Regeringens lagförslag

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår de motstående motionsförslagen.

Jämför reservationerna 1 (MP) och 2 (V) samt särskilt yttrande (S).

### Inledning

I proposition 2013/14:127 lägger regeringen fram ett förslag om ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som bl.a. har till syfte att förenkla regelverket. Tre motioner har väckts med anledning av propositionen. I en av dessa motioner, 2013/14:C9 (V), föreslås att riksdagen ska avslå regeringens lagförslag i dess helhet. Vidare finns i motion 2013/14:C11 (MP) förslag om att riksdagen ska avslå en del av lagförslaget. I övrigt innehåller denna motion, liksom motion 2013/14:C10 (S), förslag om tillkännagivanden till regeringen.

Utskottet har disponerat betänkandet så att först behandlas regeringens lagförslag och de två motionsyrkandena om avslag på hela eller en del av lagförslaget. Därefter behandlas ett motionsyrkande om ett tillkännagivande om regleringen av anmälningsplikten för vissa åtgärder. Avslutningsvis behandlar utskottet förslag om tillkännagivanden om behovet av en utvärdering av lagändringarna.

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen ska anta regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen. Syftet med de ändringar som föreslås i lagförslaget är att förenkla regelverket så att krav på bygglov inte ställs i större utsträckning än vad som är motiverat utifrån samhällets behov av att säkerställa att bebyggelsen utvecklas på ett lämpligt och hållbart sätt.

Ändringarna innebär i korthet att de åtgärder som ska kunna vidtas utan krav på bygglov utökas med ytterligare åtgärder. För det första ska större komplementbyggnader och mindre bostäder på sammanlagt 25 kvadratmeter kunna uppföras. För det andra ska en- och tvåbostadshus kunna byggas till med högst 15 kvadratmeter. På en- och tvåbostadshus ska också högst två takkupor kunna byggas. Slutligen ska enbostadshus kunna inredas med ytterligare en bostad.

Åtgärderna utan krav på bygglov ska kunna vidtas i strid med detaljplan. I den utsträckning som anmälningsskyldighet införs på förordningsnivå för att vidta åtgärderna krävs tekniskt samråd endast om byggnadsnämnden beslutar att ett sådant samråd behövs.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2014.

## Motionerna

I motion 2013/14:C9 av Amineh Kakabaveh m.fl. (V) föreslås att riksdagen ska avslå regeringens lagförslag i dess helhet. Motionärerna framhåller att förslaget inte bidrar till en lösning av bostadsbristen men kan leda till en ökad uthyrning av bostäder med osäkra hyresvillkor. Vidare anser motionärerna att detaljplanens funktion riskerar att undergrävas och att möjligheten till planering och demokratisk styrning av bebyggelseutvecklingen försvagas. Avslutningsvis hänvisar motionärerna till den kritik som Lagrådet framfört mot lagförslaget i fråga om bl.a. bristande beredning och inskränkning av grannars möjlighet att påverka åtgärder i omgivningen.

Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) föreslår i motion 2013/14:C11 yrkande 3 att riksdagen ska avslå förslaget om att det inte ska krävas bygglov för att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus. Motionärerna framhåller att ett ökat antal bostäder kan leda till att den kommunala infrastrukturen i det aktuella området blir underdimensionerad. Det gäller bl.a. va-systemen, elnäten och tillgången till kollektivtrafik. I motionen riktas även kritik mot lagförslaget i andra delar. Denna kritik utmynnar emellertid i förslag om tillkännagivanden till regeringen. Dessa yrkanden behandlas nedan under rubrikerna Regleringen av anmälningsskyldigheten respektive Utvärdering av lagändringarna.

## Utskottets ställningstagande

Civilutskottet kan inledningsvis konstatera att regeringens förslag om nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov har väckt ett stort intresse och uppmärksammats av berörda organisationer, media och en bred allmänhet. Uppmärksamheten har framför allt gällt lagförslagets sakliga innehåll med förenklade bestämmelser för vissa byggnadsåtgärder, men också det förhållandet att förslaget har föregåtts av ett utredningsarbete och en beredningsprocess med delvis snäva tidsramar. Även motionerna tar upp regeringens förslag med utgångspunkt i dessa båda aspekter. I en av motionerna leder bedömningen fram till att lagförslaget helt bör avslås. De två andra motionerna innebär i huvudsak ett stöd för regeringens förslag, men i en av dem föreslås att riksdagen ska avslå en begränsad del av lagförslaget. I övrigt innehåller dessa motioner förslag om tillkännagivanden som utskottet återkommer till senare i betänkandet.

Utskottet tar först ställning till motion 2013/14:C9 (V) där det yrkas avslag på propositionen i sin helhet. Motionärerna anser att den beredning som föregått propositionen har varit otillräcklig och att lagförslaget inne-

bär en inskränkning av grannars möjlighet att påverka omgivningen som kan strida mot Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd. När det gäller det sakliga innehållet i propositionen framhåller motionärerna att lagförslaget kommer att ha ett mycket begränsat värde i arbetet med att minska bostadsbristen och att möjligheten för kommunerna att styra bebyggelseutvecklingen genom detaljplan har fått ge vika för de enskilda villaägarnas intresse.

De förstnämnda frågorna om beredningen av lagförslaget respektive grannars och närboendes rätt till domstolsprövning, dvs. förslaget förenlighet med Europakonventionen, har tagits upp av Lagrådet och därefter kommenterats av regeringen i propositionen. Sammanfattningsvis avstyrkte Lagrådet förslaget i den del det avser komplementbostadshus med hänvisning till att det inte har beretts så som föreskrivs i regeringsformen (7 kap. 2 §) och ansåg vidare att det inte är utrett att lagförslaget uppfyller konventionskraven på grannars rätt till domstolsprövning. Regeringen anför däremot att beredningen har varit tillräckligt väl avvägd med hänsyn till lagstiftningsärendets karaktär och att regeringsformens beredningskrav således är uppfyllt. Till grund för sin bedömning anför regeringen bl.a. att tidsramarna för remissbehandlingen visserligen har varit snäva men att alla berörda instanser har getts tillfälle att lämna synpunkter på förslaget både skriftligen i det ordinarie remissförfarandet och muntligen vid ett remissmöte. Regeringen framhåller även att lagförslagen huvudsakligen är en vidareutveckling av redan gällande undantagsregler för s.k. friggebodar och att det inte handlar om någon helt ny lagstiftning. Regeringen gör vidare bedömningen att propositionens förslag är förenligt med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. I det sammanhanget erinrar regeringen också om att grannar har en möjlighet att genom en anmälan hos byggnadsnämnden initiera ett tillsynsärende om det uppkommer någon olägenhet på grund av att bestämmelserna i PBL inte har följts. Regeringen konstaterar att i praxis har en byggnadsnämnds beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av en anmälan ansetts vara ett sådant beslut som kan överklagas av ägare till fastigheter som gränsar till den fastighet som anmälan avser. I propositionen anför regeringen att den avser att initiera en bred analys i fråga om domstolsprövning av de nya åtgärderna.

Civilutskottet har i syfte att få berednings- och konventionsfrågorna ytterligare belysta gett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i ärendet. Konstitutionsutskottets yttrande (ytr. 2013/14:KU6y) finns i bilaga 3.

I fråga om ärendets beredning anför konstitutionsutskottet om Boverkets rapport – som är det utredningsförslag som ligger till grund för propositionen när det gäller komplementbostadshus – att beredningen har varit anmärkningsvärt komprimerad. I övrigt återger konstitutionsutskottet de olika uppfattningar som Lagrådet respektive regeringen har gett uttryck för och de bestämmelser i regeringsformen som avser domstolars och andra



offentliga organs lagprövning. Avslutningsvis anför konstitutionsutskottet att frågan om huruvida propositionen i denna del ska antas emellertid är något som civilutskottet får ta ställning till.

När det gäller frågan om lagförslaget förenlighet med Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd har konstitutionsutskottet inte någon annan uppfattning än regeringen. Utskottet tar sedan upp frågan om förslaget förenlighet med konventionskraven vad gäller grannars möjlighet till domstolsprövning. Konstitutionsutskottet hänvisar till den praxis som har utvecklats för möjligheten att överklaga ett tillsynsärende och konstaterar i denna fråga att i vart fall vissa möjligheter till domstolsprövning tycks finnas. När det gäller förenligheten med rätten till domstolsprövning konstaterar konstitutionsutskottet vidare att regeringen, bl.a. mot bakgrund av Lagrådets och remissinstansernas synpunkter om såväl den långa traditionen av grannars talerätt i Sverige som grannars minskande inflytande genom förslagen, avser att initiera en bred analys i fråga om domstolsprövning av de nya åtgärderna. Konstitutionsutskottet anser att en sådan analys är angelägen och beklagar att rättsläget för närvarande kan betecknas som i viss mån oklart.

I beredningsfrågan har konstitutionsutskottet således överlämnat den närmare bedömningen till civilutskottet av frågan om huruvida propositionen i aktuell del ska antas. Civilutskottet kan konstatera att konstitutionsutskottet, som enligt riksdagsordningen har en särskild ställning när det gäller att bereda ärenden som rör grundlagarna, inte har avrått civilutskottet från att tillstyrka lagförslaget. I likhet med konstitutionsutskottet anser civilutskottet att beredningen av Boverkets promemoria framstår som anmärkningsvärt komprimerad. Det finns skäl att understryka att remissinstanserna normalt inte får forceras att fullgöra sina uppgifter. Enligt civilutskottets mening kan invändningar göras mot beredningen i detta avseende. Utskottet finner dock, mot bakgrund av de närmare omständigheterna i detta fall, att beredningen inte strider mot vad som föreskrivs i regeringsformen. När det gäller frågan om rätten till domstolsprövning och den därtill kopplade frågan om egendomsskydd har civilutskottet inte någon annan uppfattning än konstitutionsutskottet.

De synpunkter som framkommit i konstitutionsutskottets yttrande understryker emellertid behovet av att särskilt analysera vissa frågor där rättsläget tycks vara oklart. Civilutskottet instämmer således i konstitutionsutskottets och regeringens bedömning vad gäller behovet av att ytterligare analysera frågor om bl.a. grannars rätt till domstolsprövning. Vidare anser utskottet att det som anförts av Lagrådet och konstitutionsutskottet i fråga om beredningen av ärendet understryker behovet av att noga följa tillämpningen av lagändringarna och att efter en tid utvärdera reformen även i övriga avseenden. Utskottet återkommer nedan i betänkandet till motionsyrkanden om tillkännagivanden om behovet av en analys och en utvärdering av lagförslaget i olika avseenden.

Med detta övergår civilutskottet till att behandla de två övriga frågor som har tagits upp i motion 2013/14:C9 (V) som motiv för avslagsförslaget. Motionärerna anser att lagförslaget inte kan bidra till en lösning av bostadsbristen och att kommunernas möjlighet att styra samhällsutvecklingen genom detaljplan minskar.

När det gäller frågan om hur många bostäder för permanentboende som lagändringarna kan medföra anser utskottet att den i sig inte kan vara avgörande för om lagförslaget bör antas eller inte. Klart är att det finns ett antal situationer där möjligheten att på ett enklare sätt uppföra ett komplementbostadshus på den egna tomten kan vara intressant för många fastighetsägare. Det kan exempelvis gälla när barnen under studietiden vill ha en egen bostad men inte helt vill lämna föräldrahemmet. Det kan gälla en äldre släkting som vill bo nära sina anhöriga men inte helt dela hushåll med dem. Det kan också gälla en villaägare som uppför ett komplementbostadshus i avsikt att redan från början hyra ut det. Givetvis kan också användningen av bostadshuset variera över tid. När det sedan gäller möjligheten att på ett enklare sätt göra en tillbyggnad till sitt hus eller förse det med takkupor kan det exempelvis handla om en växande familj som behöver anpassa sin bostad efter de nya behoven. Utskottet vill emellertid inte spekulera över hur stort bidrag till bostadsförsörjningen som reformen kan ge eller hur förenklingsåtgärderna kommer att påverka befintliga bostäder. Regeringens förslag bör snarast ses som en av ett flertal åtgärder som kan bidra till att bostadsutbudet bättre motsvarar efterfrågan. Det står emellertid helt klart att den rådande bostadsbristen kommer att kräva fler åtgärder, såväl i fråga om plan- och bygglagstiftningen som i andra avseenden. Utskottet tar emellertid inte upp denna betydligt vidare fråga i det nu aktuella lagstiftningsärendet.

Inte heller lagförslaget eventuella inverkan på kommunernas möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen genom detaljplan leder enligt utskottets uppfattning till slutsatsen att propositionen bör avslås av riksdagen. Motionärerna syftar på förslaget om att vissa åtgärder som inte ska omfattas av krav på bygglov – bl.a. uppförande av komplementbostadshus – ska få utföras i strid med detaljplan och områdesbestämmelser. Regeringen erinrar i denna fråga om att den föreslagna ordningen i huvudsak redan gäller för s.k. friggebodar. Enligt regeringens uppfattning har de åtgärder som nu föreslås bli undantagna från krav på bygglov alla karaktären av relativt begränsade kompletteringar på och till befintlig småhusbebyggelse. De avvikelser som kan komma att uppstå i förhållande till vad som har bestämts i en detaljplan är därför vanligtvis av sådan karaktär att bestämmelserna i detaljplanen inte bör utgöra hinder för att åtgärden utförs. Utskottet kan även konstatera att lagförslaget i flera avseenden har utformats så att risken för att oönskade åtgärder kommer till stånd begränsas. I sådana områden som utgör värdefulla miljöer kommer kommunen alltså att kunna bestämma att åtgärderna kräver bygglov. Bygglov kommer också att krävas om åtgärderna gäller byggnader eller bebyggelseområden som är

särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. I övriga fall kommer det fortfarande att finnas ett krav på anmälan till byggnadsnämnden för flertalet av de aktuella åtgärderna. Byggnadsnämnden kommer sedan i samband med den bedömning som ska föregå ett startbesked ges möjlighet att bevaka att åtgärderna kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen.

Utskottet tar avslutningsvis upp förslaget i motion 2013/14:CU11 (MP) yrkande 3 om att en begränsad del av lagförslaget bör avslås av riksdagen. Det gäller förslaget om att det inte ska krävas bygglov för att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus, dvs. lagförslaget i fråga om 9 kap. 4 c §.

Motionärerna anser att möjligheten att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus kan leda till en ohållbar situation genom en ökad belastning på kommunal infrastruktur av olika slag. Utskottet finner emellertid att risken för sådana konsekvenser av den nu aktuella förändringen i lagen måste anses vara relativt liten. På längre sikt kan det visserligen inte utslutas att den enklare ordningen som föreslås för inredande av ytterligare en bostad, tillsammans med övriga föreslagna åtgärder, i vissa områden kan leda till en ökad belastning på exempelvis det kommunala va-nätet som förorsakar kapacitetsproblem. Samtidigt har kommunerna möjlighet att på olika sätt anpassa infrastrukturen om det blir fråga om ett mer omfattande tillskott av nya bostäder. En sådan anpassning måste vanligen ske även i samband med övrigt bostadsbyggande. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att förslagen i propositionen bl.a. syftar just till att underlätta tillkomsten av nya bostäder i befintliga småhusområden. En ökad arbetsbelastning på kommunerna med att hantera olika frågor som aktualiseras i detta sammanhang måste därför ses som en konsekvens av en i grunden positiv utveckling. Utskottet kan också erinra om att det avsedda anmälningsförfarandet, som bl.a. ska gälla vid inredandet av ytterligare en bostad, ger kommunen möjlighet att se till att byggherren bl.a. har tillräckliga anordningar för vatten och avlopp. Kommunen ges även tillfälle att bevaka att det anordnas en ytterligare anslutningspunkt till en kommunal anläggning för vatten och avlopp i de fall som en sådan behövs.

Utskottet ställer sig bakom lagförslagens innehåll och utformning och föreslår att riksdagen antar förslaget av de skäl som regeringen anför i propositionen. Lika med regeringen anser således utskottet att lagändringarna bör träda i kraft den 2 juli 2014. Motionerna bör avslås.

## Reglering av anmälningsplikten

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår ett motionsförslag om regleringen av anmälningsplikten. Utskottet hänvisar till den bedömning som regeringen gjort i frågan.

Jämför reservationerna 3 (MP) och 4 (V).

### **Gällande rätt**

Enligt PBL gäller för vissa åtgärder som inte kräver bygglov att de inte får påbörjas i strid med föreskrifter om anmälningsplikt för åtgärden (9 kap. 16 §). Regeringen har ett bemyndigande att utfärda sådana föreskrifter (16 kap. 8 §). En åtgärd som kräver anmälan får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 §).

Föreskrifter om krav på anmälan finns i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF.

### **Propositionen**

Förslagen i propositionen innebär, som framgått ovan, att det införs undantag från krav på bygglov för vissa åtgärder. Regeringen har för avsikt att med stöd av gällande bemyndigande i PBL utfärda föreskrifter i PBF om krav på anmälan till byggnadsnämnden för dessa åtgärder. Byggnad av sådana takkupor som föreslås vara undantagna från krav på bygglov avses emellertid inte kräva anmälan.

### **Motionen**

I motion 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkande 2 föreslås ett tillkännagivande om att anmälningsplikten för de åtgärder som enligt lagförslaget ska få utföras utan bygglov bör regleras i lag i stället för i förordning. Motionärerna, som hänvisar till Lagrådets yttrande i frågan, anser att en lagstadgad anmälningsplikt innebär ett tydligare och mer rättssäkert förfarande.

Lagrådet har i sitt yttrande över lagrådsremissen anfört att oavsett hur man väljer att reglera anmälningsplikt i andra fall är den nu aktuella anmälningsplikten av sådan betydelse för enskilda att den bör framgå av PBL.

## Utskottets ställningstagande

Regeringen kommenterar i propositionen de synpunkter som Lagrådet framfört i fråga om regleringen av anmälningsplikten för de åtgärder som föreslås få vidtas utan bygglov. I fråga om anmälningsplikten för en byggnad på 25 kvadratmeter som ska få uppföras utan bygglov anför regeringen följande (avsnitt 5.2):

Lagrådet anser att den föreslagna anmälningsplikten är av sådan betydelse för enskilda att den bör framgå av PBL. Regeringen noterar att det i samband med utarbetandet av nya PBL och PBF bedömdes att anmälningsplikt borde regleras på förordningsnivå i stället för på lagnivå. Samma bedömning gjordes när det gällde bygglovsplikt avseende sådana byggnadsverk som inte är byggnader. Avsikten var att i så stor utsträckning som det ansågs lämpligt minska detaljregleringen i PBL. Utgångspunkten i föreliggande lagstiftningsarbete har varit att följa samma princip och hålla regelverket konsekvent. Regeringen bedömer därför att anmälningsplikt även för komplementbyggnader och komplementbostadshus bör regleras på förordningsnivå och inte i lag.

Regeringen redovisar i propositionen motsvarande ställningstaganden även i fråga om övriga aktuella åtgärder, dvs. sådana åtgärder som föreslås bli befriade från krav på bygglov men fortfarande ska omfattas av krav på bygganmälan och startbesked.

Civilutskottet gör inte någon annan bedömning än regeringen i den nu aktuella frågan. Motion 2013/14:C11 (MP) avstyrks således.

## Utvärdering av lagändringarna

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsförslag om att riksdagen ska begära att det genomförs en utvärdering av lagändringarna och en analys av frågor om bl.a. grannars rätt till domstolsprövning. Utskottet hänvisar till att regeringen i propositionen redan har redovisat sin uppfattning att det finns skäl att inom ett antal år göra en utvärdering av reformen. Regeringen har även aviserat att en bred analys kommer att genomföras i fråga om domstolsprövning av de nya åtgärderna.

Jämför reservationerna 5 (S), 6 (MP), 7 (SD) och 8 (V).

### Motionerna

Veronica Palm m.fl. (S) föreslår i motion 2013/14:C10 yrkande 1 att riksdagen genom ett tillkännagivande ska uppmana regeringen att inom två år återkomma till riksdagen med en utvärdering av det nya regelverket och med förslag om en översyn i de frågor som utvärderingen kan leda fram till.

Motionärerna ställer sig positiva till förslagen i propositionen men framhåller att beredningen av ärendet har lämnat mycket i övrigt att önska. Enligt motionen gäller det bl.a. de frågor som Lagrådet tagit upp i sitt yttrande om beredningen av ärendet och om grannars rätt till domstolsprövning. Riksdagen föreslås därför också uppmana regeringen att snart återkomma till riksdagen med svar på frågor om lagförslagets inverkan på samhällsplaneringen och ett förslag om hur en prövning av grannars intresse kan utformas (yrkande 2). När det gäller samhällsplaneringen anser motionärerna att lagförslagets inverkan på va-nät, kommunikationer, vägar och markarbeten behöver analyseras närmare. I fråga om grannars intresse hänvisar motionärerna till den kritik som har riktats mot lagförslaget när det gäller möjligheten att få eventuella invändningar mot åtgärder på grannfastigheten prövade. Enligt motionen kan även små tillbyggnader leda till stora konsekvenser för grannarna och rubba en skör balans i fråga om utsikt, insyn, skuggning och integritet.

Även i motion 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) föreslås ett tillkännagivande om behovet av en utvärdering av lagförslagets konsekvenser (yrkande 4). Motionärerna ser i grunden positivt på förslagen i propositionen och delar regeringens uppfattning att de förslag som läggs fram kan få positiva effekter på byggandet, men framhåller samtidigt att propositionen i flera avseenden har stora brister. Det största problemet är enligt motionärerna att regeringen inte har bemött den kritik som Lagrådet framfört i sitt yttrande när det gäller brister i beredningen av ärendet. Vidare föreslår motionärerna att det genomförs en särskild konsekvensutredning av förslaget om att ett komplementbostadshus för permanentboende ska få uppföras utan bygglov (yrkande 1). Enligt motionen kommer genomförandet av detta förslag sannolikt att leda till kommunala problem och många tvister mellan grannar.

### **Utskottets ställningstagande**

Flertalet av de frågor som tas upp i motionerna i de nu aktuella delarna har utskottet ovan behandlat i sitt ställningstagande till regeringens lagförslag. Där framgår att utskottet anser att det finns all anledning att noga följa utfallet av reformen med nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov. I det sammanhanget finns det givetvis skäl att särskilt uppmärksamma vissa frågor som lyfts fram vid remissbehandlingen, i Lagrådets yttrande och under riksdagsbehandlingen.

Vad gäller frågor om grannars rätt till domstolsprövning har regeringen, mot bakgrund av de synpunkter i frågan som framförts i Lagrådets yttrande, aviserat att en bred analys i fråga om domstolsprövningen av de nya åtgärderna kommer att genomföras. När det sedan gäller de aktuella lagförslagen, särskilt i fråga om den nya möjligheten att uppföra ytterli-

gare en bostad på 25 kvadratmeter i anslutning till ett en- eller tvåbostads-  
hus, framhåller regeringen att det finns skäl att inom ett antal år göra en  
utvärdering av reformen.

Utskottet kan mot denna bakgrund konstatera att något tillkännagivande  
från riksdagen i de aktuella frågorna inte är behövligt. Regeringen har  
redan aviserat sin avsikt att ta initiativ till de efterfrågade analys- och utvär-  
deringsinsatserna. De närmare formerna för dessa insatser och lämplig  
tidpunkt för en utvärdering av utfallet av reformen bör överlåtas till reger-  
ingen att bedöma.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 2013/14:C10 (S) och  
2013/14:C11 (MP) yrkandena 1 och 4.

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### 1. Regeringens lagförslag, punkt 1 (MP)

av Jan Lindholm (MP).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen i fråga om regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

- a) avslår förslaget i de delar det avser 9 kap. 4 c §,
- b) antar förslaget i övrigt med den ändringen att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 september 2014.

Därmed bifaller riksdagen motion

2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkande 3 och

bifaller delvis proposition 2013/14:127 och motion

2013/14:C9 av Amineh Kakabaveh m.fl. (V).

#### *Ställningstagande*

Det finns ett stort behov av åtgärder för att bemöta de omfattande problem i samhället som bostadsbristen har lett fram till. Särskilt angeläget är det att dessa åtgärder inriktas på att bemöta bristen på små hyreslägenheter för studenter och andra yngre personer som är i behov av sin första egna bostad. Det bör inledningsvis konstateras att den nu aktuella propositionen knappast kan ses som någon väsentlig del i arbetet med att få till stånd ett tillräckligt bostadsbyggande. Det kan emellertid inte uteslutas att de förenklingsåtgärder som föreslås kan bidra till ett visst tillskott av nya små bostäder och till att trångbodda familjer kan anpassa sin bostad efter sina behov.

Miljöpartiet har som grundinställning att se positivt på alla åtgärder som kan bidra till en bättre fungerande bostadsförsörjning, förutsatt att de inte samtidigt leder till oacceptabla konsekvenser i andra avseenden. Det är också min utgångspunkt i detta ärende. Jag ser således positivt på att regeringen tagit initiativ till att utveckla friggeboden och föreslagit vissa förenklingar för dem som vill bygga till sina hus. Jag måste emellertid samtidigt



konstatera att såväl regeringens beredning av ärendet som en bristande analys i propositionen av lagförslagets konsekvenser leder fram till slutsatsen att jag inte kan ställa mig bakom regeringens förslag i alla delar.

Det största problemet med propositionen är enligt min mening att regeringens beredning av ärendet inte har skett på ett fullt godtagbart sätt och att analysen i fråga om egendomsskyddet och grannars rätt till domstolsprövning är bristande. Det handlar bl.a. om en mycket kort remissbehandling och att regeringen i Lagrådsremissen inte alls behandlade frågan om förslagets förenlighet med Europakonventionen. Under riksdagsbehandlingen av ärendet har även konstitutionsutskottet framfört kritik i dessa avseenden, men inte förordat att riksdagen ska avslå lagförslaget på dessa formella grunder. Min slutsats i de aktuella frågorna blir därför att riksdagen bör kräva att regeringen genomför en utvärdering av lagstiftningens konsekvenser och en särskild konsekvensutredning i fråga om lagförslaget om komplementbostadshus. Jag återkommer till dessa förslag i min reservation under rubriken Utvärdering av lagändringarna.

När det gäller den sakliga bedömningen av lagförslagen anser jag att det finns anledning att särskilt uppmärksamma konsekvenserna för den kommunala planeringen och infrastrukturen. Förslagen kan leda till mycket långtgående konsekvenser om husägarna i ett bostadsområde i stor utsträckning kommer att utnyttja möjligheterna att bygga komplementbostadshus, göra tillbyggnader och inrätta ytterligare en bostad i sitt hus. En förtätning, och en därmed följande befolkningsökning, kan i vissa äldre villaområden fungera utmärkt och leda till positiva konsekvenser när det gäller exempelvis serviceutbud och kollektivtrafik. I andra områden kan befolkningsökningen i stället leda till överbelastade va-system och dagvattenledningar när kapacitetstaket redan är nått. I dessa områden är det olämpligt att släppa fram en utbyggnad som står i strid med detaljplanebestämmelserna. Kommunerna måste här ha möjlighet att anpassa infrastrukturen i planerad takt och även i övrigt göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen.

Som jag framhållit ovan måste konsekvenserna av lagförslagen bli föremål för analys och utvärdering. En av de frågor som särskilt måste uppmärksammas handlar således om problemen för kommunal infrastruktur och lämpligheten att tillåta förtätning i vissa områden. Jag anser emellertid inte att propositionen helt bör avslås i avvaktan på en sådan analys. I stället bör lagförslaget anpassas så att risken för att det uppstår negativa konsekvenser redan på kort sikt begränsas. Miljöpartiets förslag är mot denna bakgrund att riksdagen nu antar förslagen om att underlätta tillbyggnad, komplettering med takkupor och uppförande av en komplementbyggnad eller ett komplementbostadshus, men avslår förslaget om bygglovsbefrielse för att inrätta ytterligare en bostad i ett enbostadshus. En sådan ordning bör minska risken för att det snabbt uppstår problem för

kommunerna att hantera en oplanerad förtätning i vissa bostadsområden. Det ger också tid för regeringen att genomföra den konsekvensanalys som jag har föreslagit.

Jag har under utskottets beredning av ärendet föreslagit ytterligare en åtgärd som i viss mån skulle kunna förbättra kommunernas möjlighet att hantera de problem som regeringens lagförslag kan förorsaka. Mitt förslag är att senarelägga lagändringarnas ikraftträdande från den 2 juli 2014 till den 1 september 2014. Det skulle innebära att lagändringarna inte träder i kraft mitt under semesterperioden då kommunerna har mycket begränsade resurser att hantera alla de frågor som ett helt nytt regelverk för de aktuella byggåtgärderna kan förorsaka. Detta förslag har emellertid inte fått något stöd av övriga ledamöter i utskottet, varför jag nu lägger fram det för riksdagens avgörande i min reservation.

Sammanfattningsvis föreslår jag vad gäller lagförslaget att riksdagen avslår regeringens förslag att enbostadshus ska kunna omvandlas till tvåbostadshus utan en föregående bygglovsprövning. Vidare föreslår jag att riksdagen antar lagförslaget i övrigt men senarelägger lagens ikraftträdande till den 1 september 2014. Det innebär ett bifall till motion 2013/14:C11 (MP) yrkande 3 och ett delvis bifall till motion 2013/14:C9 (V).

## **2. Regeringens lagförslag, punkt 1 (V)**

av Amineh Kakabaveh (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900). Därmed bifaller riksdagen motionerna 2013/14:C9 av Amineh Kakabaveh m.fl. (V) och 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkande 3 och avslår proposition 2013/14:127.

### *Ställningstagande*

Det råder i dag en akut bostadsbrist i stora delar av Sverige, inte minst i storstadsregionerna. Särskilt stor är avsaknaden av hyresrätter. Den extrema och växande bristen på hyresrätter drabbar främst – men inte enbart – dem som ännu inte är etablerade på bostadsmarknaden, t.ex. ungdomar. Oftast efterfrågar ungdomar hyresrätter med rimliga hyresnivåer.

Det har länge varit uppenbart att regeringen står handfallen inför det stora samhällsproblem som bostadsbristen i dag utgör. Regeringens hittillsvarande politik har främst fokuserat på att skapa fler andrahandsboenden genom att göra det mer lönsamt för den som äger sin bostad att hyra ut. Den nu aktuella propositionen kan ses som ett nytt steg på den inslagna

vägen. Huvudförslaget i propositionen innebär att det ska vara möjligt att bygga en större variant av friggeboden, ett s.k. komplementbostadshus på 25 kvadratmeter, som ska få användas som permanentbostad och hyras ut. Regeringen framhåller i propositionen att dessa hus kan bli ett värdefullt tillskott på en ansträngd bostadsmarknad som i första hand skulle innebära en avlastning för unga och studenter.

Det finns flera skäl att vara mycket kritisk till regeringens förslag. För det första innebär det ingen lösning på bostadsbristen, varken generellt eller för unga människor. Det krävs helt andra åtgärder för att tillgodose det stora behovet av nya bostäder. För det andra innebär förslaget att de små bostäder som byggs på villatomter kommer att kunna hyras ut utan det skydd som bruksvärde systemet ger. Hyressättningen omfattas i dessa fall av lagen om uthyrning av egen bostad, vilket innebär att hyran kan vara högre än vad bruksvärde systemet tillåter.

För det tredje finns det skäl att vara kritisk mot regeringens lagförslag även sett ur ett samhällsplaneringsperspektiv. Förslaget om att flera byggnadsåtgärder ska få vidtas i strid med detaljplanen innebär att detaljplanens funktion riskerar att undergrävas och att möjligheten till planering och demokratisk styrning av bebyggelseutvecklingen försvagas. Det allmänna intresset får ge vika för enskilda villaägares. I avvägningen mellan den enskilde husägarens "frihetsgrad" – som regeringen kallar det – och vårt gemensamma samhällsbehov av förutsägbarhet i planeringen väljer regeringen det förra. Samtidigt bortser man från att lagförslaget innebär en inskränkning av grannars möjlighet att påverka omgivningen eftersom deras möjlighet att överklaga ett bygglov och därigenom hindra uppförandet av byggnader som kan orsaka olägenheter helt tas bort.

Lagrådet har i sitt yttrande konstaterat att ärendet inte har beretts så som föreskrivs i regeringsformen och dessutom kan stå i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Jag instämmer i Lagrådets slutsatser. Det är anmärkningsvärt att regeringen inte har gett remissinstanserna en reell möjlighet att överväga förslagen och därigenom möjliggjort att deras sakkunskap tillförts lagstiftningsärendet. Jag anser emellertid att den allvarligaste kritiken mot lagförslaget handlar om att det innebär en inskränkning av grannars möjlighet att påverka omgivningen genom domstolsprövning. Lagrådet menar att detta förslag går emot rättspraxis och att det inte är utrett att förslaget uppfyller Europakonventionens krav vad gäller grannars rätt till domstolsprövning.

Sammantaget finns det så stora brister i den proposition som regeringen har lagt fram att riksdagen bör avslå lagförslaget i dess helhet. Det innebär ett bifall till motion 2013/14:C9 (V). Även förslaget i motion 2013/14:C11 (MP) yrkande 3 blir därigenom tillgodosett.

### **3. Reglering av anmälningsplikten, punkt 2 (MP)**

av Jan Lindholm (MP).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkande 2.

#### *Ställningstagande*

Förslagen i propositionen innebär att flera åtgärder som i dag kräver bygglov i stället ska få vidtas efter en anmälan till byggnadsnämnden och ett startbesked. Kravet på bygganmälan är således en viktig del i den föreslagna ordningen för de bygglovsbefriade åtgärderna och en förutsättning för att kommunen ska få kännedom om vilka åtgärder som planeras. Det är också en förutsättning för att kommunen ska få underlag för den bedömning som ska föregå startbeskedet. Det kan mot denna bakgrund konstateras att kravet på bygganmälan ges en ny och viktigare innebörd för de aktuella åtgärderna än vad som är fallet i dag.

Mot denna bakgrund finns det skäl att ifrågasätta att kravet på bygganmälan inte föreslås bli reglerat i plan- och bygglagen. Regeringen avser att i stället utnyttja ett befintligt bemyndigande och i förordning ange vilka åtgärder som ska kräva anmälan. Jag anser att en lagstadgad anmälningskyldighet enligt plan- och bygglagen innebär en tydligare och mer rättssäker reglering av anmälningsplikten. Jag delar Lagrådets bedömning att oavsett hur man har valt att reglera anmälningsplikten i andra fall är den nu aktuella anmälningsplikten av sådan betydelse för enskilda att den bör framgå av lagen.

Jag anser mot denna bakgrund att riksdagen genom ett tillkännagivande bör begära att regeringen snarast återkommer med lagförslag om reglering av den aktuella anmälningsplikten i plan- och bygglagen. Det jag nu har förordat innebär ett bifall till motion 2013/14:C11 (MP) yrkande 2.

### **4. Reglering av anmälningsplikten, punkt 2 – motiveringen (V)**

av Aminéh Kakabaveh (V).

#### *Ställningstagande*

Jag har i detta ärende föreslagit att riksdagen ska avslå regeringens lagförslag i sin helhet. Med ett sådant ställningstagande saknas det naturligtvis skäl för riksdagen att bifalla det nu aktuella motionsförslaget om regleringen av den anmälningsplikt som enligt lagförslaget delvis ska ersätta det nuvarande bygglovsförfarandet.

## 5. Utvärdering av lagändringarna, punkt 3 (S)

av Veronica Palm (S), Carina Ohlsson (S), Hillevi Larsson (S), Jonas Gunnarsson (S), Yilmaz Kerimo (S) och Lars Eriksson (S).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2013/14:C10 av Veronica Palm m.fl. (S) yrkandena 1 och 2 samt bifaller delvis motion

2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkandena 1 och 4.

### *Ställningstagande*

Vi har i detta betänkande ställt oss bakom regeringens lagförslag eftersom vi anser att det grundläggande syftet med förslaget, dvs. att underlätta för en småhusägare att göra en mindre tillbyggnad, uppföra en komplementbyggnad eller inrätta ytterligare en bostad i sitt hus, är bra. Det finns emellertid skäl att rikta kritik mot regeringens hantering av ärendet i flera avseenden. Förslaget måste också ses i ljuset av regeringens övriga agerande, eller snarare brist på agerande, när det gäller de omfattande problemen på bostadsmarknaden och svårigheterna att få till stånd ett tillräckligt bostadsbyggande.

När det gäller den sistnämnda frågan bör det klargöras att vi inte ser lagförslaget som någon lösning för de närmare 300 000 ungdomar som i dag saknar egen bostad. Det kommer sannolikt endast i mycket begränsad utsträckning att bidra till ett nödvändigt tillskott av nya permanentbostäder. Bostadsbristen för såväl ungdomar och studerande som övriga grupper kräver politiskt initierade åtgärder för att öka byggandet av vanliga bostäder, och då med särskild tyngdpunkt på hyresrätter. Sådana förslag har under flera år lagts fram i riksdagen av Socialdemokraterna, och flera nya initiativ har presenterats under innevarande vår.

När det sedan gäller regeringens hantering av ärendet har utskottet ovan i sitt ställningstagande till regeringens lagförslag ansett att invändningar kan göras mot beredningen av ärendet i vissa avseenden. För att kompensera dessa brister anser vi att regeringen snarast måste återkomma med svar på viktiga frågor om hur samhällsplaneringsintresset och prövningen av grannars intressen kan tillgodoses inom ramen för den nya lagstiftningen.

Regeringen har i propositionen inte redovisat någon bedömning av vad som kan komma att krävas i form av samhällsplanering för det utökade behov av bl.a. kommunikationer, vägar och va-system som kan bli en följd av att fler bostäder tillkommer i ett befintligt bostadsområde. Särskilt i fråga om vattentillgång och avlopp finns det redan i dag många bostads-

områden där kapacitetstaket är nått eller t.o.m. har överskridits. Det innebär att även ett mycket begränsat tillskott av nya bostäder kan leda till stora problem.

Den allvarligaste kritiken som har förts fram handlar emellertid om vad det i praktiken innebär när grannar inte har rätt att få eventuella invändningar mot ett byggprojekt prövade i den ordning som ett bygglovsförfarande garanterar. Ofta råder det en skör balans i fråga om utsikt, insyn, skuggning och integritet när det gäller bebyggelsen på granntomter. Även små tillbyggnader kan leda till stora negativa konsekvenser för grannarna. Det är inte helt otänkbart att en småhusägare har flera granntomter vars ägare kan komma att bygga var sitt komplementbostadshus så nära som 4,5 meter från tomtgränsen. Detta kan leda till tvister och osämja mellan grannar. Det är således angeläget att de aktuella frågorna snarast blir föremål för en analys.

Vi anser vidare att regeringen inom två år bör återkomma till riksdagen med en bredare utvärdering av utfallet av det nya regelverket. Denna utvärdering bör givetvis resultera i en närmare analys av eventuella brister, utöver dem vi framhållit ovan, och i förekommande fall även förslag om lagändringar. Utvärderingen bör särskilt uppmärksamma de frågor som lyfts fram av kommuner och övriga remissinstanser under beredningen av ärendet.

Vad vi ovan anfört om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med svar på hur viktiga intressen kan tillgodoses inom ramen för den nya lagstiftningen och att inom två år genomföra en bredare utvärdering av utfallet av lagstiftningen bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening. Det innebär ett bifall till motion 2013/14:C10 (S). Det innebär även ett delvis bifall till motion 2013/14:C11 (MP) yrkandena 1 och 4.

## **6. Utvärdering av lagändringarna, punkt 3 (MP)**

av Jan Lindholm (MP).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkandena 1 och 4 samt

bifaller delvis motion

2013/14:C10 av Veronica Palm m.fl. (S) yrkandena 1 och 2.

### *Ställningstagande*

I min reservation i fråga om regeringens lagförslag har jag framhållit vikten av att det snarast genomförs en analys av lagförslagets konsekvenser i vissa avseenden och därefter en bredare utvärdering när lagen har varit i kraft under en tid. De frågor som behöver hanteras med förtur gäller i första hand hur förhållandet mellan grannar påverkas av den nya lagstiftningen respektive hur kommunerna ska kunna hantera omfattande förtätningar i områden med bristande infrastruktur.

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser som kan förebygga att det uppstår konflikter mellan grannar när en av fastighetsägarna exempelvis planerar att bygga ytterligare ett hus på sin tomt eller göra en tillbyggnad på sitt bostadshus. Dessa bestämmelser är i huvudsak kopplade till det bygglovsförfarande som gäller för flertalet av de åtgärder på en fastighet som kan orsaka konflikter eller meningsmotsättningar. När det ändå uppstår meningsmotsättningar finns en etablerad ordning för hur frågorna ska avgöras genom en domstolsprövning. Regeringens lagförslag innebär att denna ordning helt sätts ur spel för flera typer av byggnadsåtgärder. Detta har föranlett ett antal frågor om lagförslagets närmare innebörd och konsekvenser i detta avseende som förts fram såväl under remissbehandlingen och i Lagrådets yttrande som i det yttrande som konstitutionsutskottet nyligen lämnat till civilutskottet. Det handlar bl.a. om huruvida lagförslaget är förenligt med Europakonventionen i fråga om egendomsskydd och rätten till domstolsprövning. Vidare tycks det råda delade meningar om möjligheten för grannar att initiera och vid behov överklaga ett kommunalt beslut i ett tillsynsärende. I grunden handlar det givetvis om vikten av att upprätthålla en ordning som ger förutsättningar för en god grannsämja och en acceptabel hantering av eventuella meningsmotsättningar. Mot denna bakgrund anser jag att riksdagen genom ett tillkännagivande bör begära att regeringen analyserar de aktuella frågorna och därefter återkommer till riksdagen med de förslag som analysen kan föranleda.

Mitt ställningstagande i min reservation i avsnittet om regeringens lagförslag innebär att regeringen ges möjlighet att åtgärda en allvarlig brist i propositionen, nämligen frånvaron av en analys av lagförslagets konsekvenser för den kommunala planeringen. Som jag har framhållit skulle regeringens förslag kunna leda till mycket långtgående konsekvenser om husägarna i ett bostadsområde i stor utsträckning utnyttjar möjligheterna att bygga komplementbostadshus, göra tillbyggnader och inrätta ytterligare bostäder i sina hus. Genom att avslå lagförslaget om möjligheten att utan bygglov och i strid med detaljplanen inrätta ytterligare en bostad i ett enbostadshus begränsas dessa risker åtminstone på kort sikt. Även möjligheten att bygga ett komplementbostadshus kan emellertid leda till behov av utbyggnad av kommunal infrastruktur som va-system, elnät och cykelbanor. Det är därför angeläget att regeringen snarast genomför en analys av lagändringarnas konsekvenser för den kommunala planeringen.

Det finns givetvis behov av en konsekvensanalys av lagförslaget även i andra avseenden än de två frågeställningar som jag ansett behöver klarläggas med förtur. Jag anser därför att riksdagen också bör uppmana regeringen att genomföra en bred och samlad utvärdering av lagstiftningens effekter och att sedan återkomma till riksdagen.

Vad jag ovan anfört bör riksdagen med bifall till motion 2013/14:C11 (MP) yrkandena 1 och 4 tillkännage för regeringen som sin mening. Det innebär att riksdagen även delvis bör bifalla motion 2013/14:C10 (S).

## **7. Utvärdering av lagändringarna, punkt 3 (SD)**

av Markus Wiechel (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2013/14:C10 av Veronica Palm m.fl. (S) yrkande 2 och 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkande 4 och avslår motionerna 2013/14:C10 av Veronica Palm m.fl. (S) yrkande 1 och 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Jag har ställt mig bakom regeringens förslag om förenklingar för husägare som önskar bygga till sina hus eller bygga mindre komplementhus på sina tomter. Dagens lagstiftning om byggande innehåller ett flertal regler som medför onödigt krångel även för enkla och okontroversiella åtgärder. Det finns således ett stort utrymme för fler förenklingsåtgärder och en fortsatt reformering av plan- och bygglagen. Utgångspunkten måste vara att underlätta byggande och begränsa samhällets styrning av de frågor som fastighetsägarna själva bäst kan avgöra.

När det gäller förslagen i den nu aktuella propositionen har det riktats kritik mot regeringens beredning av ärendet och bristande analys av frågor om hur grannars intresse ska kunna tas till vara när fler åtgärder får utföras utan bygglov. Jag kan till viss del instämma i denna kritik. Förenklingsförslag får naturligtvis inte vara så dåligt beredda och analyserade att de kan orsaka nya problem och nytt krångel. Det finns därför ett behov av att så snart som möjligt genomföra en analys av frågor om hur grannars intresse i samband med byggnadsåtgärder på granntomten ska hanteras i fortsättningen. Regeringen bör därefter återkomma till riksdagen med en redovisning och eventuella förslag. Det finns också skäl att noga följa den praktiska tillämpningen av lagändringarna i andra avseenden som har upp-



märksammats under remissbehandlingen. Regeringen bör därför genomföra en utvärdering av lagändringarnas konsekvenser som även kan ligga till grund för fler förenklingsförslag.

Det som jag nu har anfört bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening. Det innebär ett delvis bifall till motionerna 2013/14:C10 (S) yrkande 2 och 2013/14:C11 yrkande 4. I övrigt bör dessa motioner avslås.

**8. Utvärdering av lagändringarna, punkt 3 – motiveringen (V)**  
av Amineh Kakabaveh (V).

*Ställningstagande*

Jag har i detta ärende föreslagit att riksdagen ska avslå regeringens lagförslag i sin helhet. Med ett sådant ställningstagande saknas det naturligtvis skäl för riksdagen att bifalla de nu aktuella motionsförslagen om en utvärdering av lagändringarna.

## Särskilt yttrande

### **Regeringens lagförslag, punkt 1 (S)**

Veronica Palm (S), Carina Ohlsson (S), Hillevi Larsson (S), Jonas Gunnarsson (S), Yilmaz Kerimo (S) och Lars Eriksson (S) anför:

I vår motion 2013/14:CU10 som väckts med anledning av propositionen har vi inte yrkat avslag på regeringens lagförslag eftersom vi i grunden ser positivt på åtgärder som på olika sätt kan underlätta för vanliga husägare att vidta byggnadsåtgärder. Vi har länge framhållit att plan- och bygglagen måste ses över med inriktningen att modernisera, förenkla och förtydliga regelverket. Redan vid införandet av den nuvarande plan- och bygglagen var vi starkt kritiska mot att lagen antogs av riksdagens borgerliga majoritet trots att det fanns starka invändningar mot kvaliteten i lagstiftningsarbetet och ett flertal oklarheter i lagen.

Vi tvingas nu konstatera att regeringens förmåga att hantera lagstiftningsärenden inom byggområdet inte tycks ha förbättrats. Liksom vid utgången av den föregående mandatperioden läggs dåligt förberedda förslag fram för riksdagens avgörande vid sista möjliga tidpunkt. Det är därför med stor tveksamhet som vi har avstått från att lägga fram ett avslagsyrkande på den nu aktuella propositionen. Regeringens bristande beredning av ärendet och undermåliga analys av lagförslagets konsekvenser skulle i sig ha kunnat motivera ett sådant ställningstagande. Mot detta står redan väckta förväntningar om förenklingar på byggområdet och behovet av att ta åtminstone ett första litet steg i arbetet med att reformera plan- och bygglagstiftningen.

Vi anser således att riksdagen bör anta lagförslaget, men samtidigt understryka behovet av att regeringen snarast återkommer med ett förslag om hur grannars rätt till domstolsprövning ska tillgodoses och i övrigt utvärderar tillämpningen av det nya regelverket. Dessa frågor tar vi upp i vår reservation under avsnittet Utvärdering av lagändringarna. Det är vår förhoppning att en ny regering efter höstens val kan ta sig an dessa frågor.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

## Propositionen

*Proposition 2013/14:127 Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov:*

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

## Följdmotionerna

*2013/14:C9 av Amineh Kakabaveh m.fl. (V):*

Riksdagen avslår proposition 2013/14:127 Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov.

*2013/14:C10 av Veronica Palm m.fl. (S):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen inom två år med en utvärdering av hur de nya regelverken fallit ut samt, utifrån denna utvärdering, förslag till en eventuell översyn.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med svar på viktiga frågor kring samhällsplanering och en prövning för grannar.

*2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behov av en konsekvensutredning av förslaget om komplementbyggnad för åretruntbruk som föreslås få uppföras utan bygglov.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den anmälningsplikt av åtgärder som regeringen föreslår får utföras utan bygglov och som föreslås bli reglerad i förordning i stället ska regleras genom lag.
3. Riksdagen avslår regeringens förslag om att enbostadshus ska kunna omvandlas till tvåbostadshus utan bygglov.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behov av en utvärdering av lagstiftningens konsekvenser.

BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 2 kap. 6 §, 4 kap. 2 §, 9 kap. 4 och 8 §§ samt 10 kap. 2, 14 och 23 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 9 kap. 4 a–4 e §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2 kap.****6 §**

Vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

1. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,

2. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,

3. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,

4. behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden,

5. möjligheterna att hantera avfall,

6. trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö,

7. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, och

8. behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

Första stycket gäller också i fråga om skyltar och ljusanordningar.

Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

Vid planläggning och i andra ärenden samt vid åtgärder avseende byggnader som inte ingår i ett ärende enligt denna lag ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

**4 kap.****2 §**

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och

3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om

a) byggnadsverket är en byggnad enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, och

a) byggnadsverket är en byggnad *än en sådan som avses i 9 kap. 4 a §* eller *byggnadsverket* kräver bygglov enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, och

b) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

**9 kap.****4 §**

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

1. med en mur eller ett plank anordna en skyddad uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

2. anordna ett skärmtak över en sådan uteplats som anges i 1 eller över en altan, balkong eller entré, om skärmtaket tillsammans med andra skärmtak som har anordnats på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov inte täcker en större area än 15,0 kvadratmeter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller

3. i omedelbar närhet av bostadshuset uppföra en komplementbyggnad som

a) tillsammans med andra komplementbyggnader som har uppförts på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov inte har en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter,

3. i omedelbar närhet av bostadshuset uppföra *eller bygga till* en komplementbyggnad som a) tillsammans med andra komplementbyggnader som har uppförts på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov *enligt denna paragraf eller motsvarande äldre bestämmelser* inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter,

b) har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter, och

c) inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1–3 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om

de grannar som berörs medger det.

Första stycket 3 gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

Första stycket 3 gäller inte

1. om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

2. för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus som avses i 4 a §.

#### **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. Sådan åtgärd får även vidtas närmare spårets mitt än 30,0 meter om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det.

#### **4 b §**

För en- eller tvåbostadshus krävs det trots 2 § inte bygglov för att

1. 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, eller

2. på ett bostadshus som saknar takkupor bygga högst två kupor eller på ett bostadshus som redan har en takkupa bygga ytterligare en takkupa, där takkuporna får uppta högst halva takfallet och det inte innebär något ingrepp i den bärande konstruktionen.

En åtgärd som avses i första stycket 1 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket gäller inte för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus.

#### 4 c §

För enbostadshus krävs det trots 2 § inte bygglov för att i byggnaden inreda ytterligare en bostad. Detta gäller dock inte för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus.

#### 4 d §

En åtgärd som avses i 4 a–4 c §§ får inte vidtas utan bygglov

1. om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

2. på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §.

En åtgärd som avser ett komplementbostadshus enligt 4 a §, en åtgärd enligt 4 b § första stycket 1 eller 4 c § får inte vidtas utan bygglov inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält.

#### 4 e §

Vid tillämpningen av 4 a § ska

*ett komplementbostadshus inte anses utgöra ett sådant enbostadshus som avses i paragrafens första stycke.*

### 8 §

Utöver det som följer av 2–7 §§ krävs det bygglov i den utsträckning som framgår av

1. föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §,
  2. det som kommunen för ett område som utgör en värdefull miljö
    - a) i en detaljplan har bestämt för att vidta en åtgärd som avses i 4 § första stycket 3 eller 5 § första stycket,
    - a) i en detaljplan har bestämt för att vidta en åtgärd som avses i 4 § första stycket 3, 4 a–4 c §§ eller 5 § första stycket,
    - b) i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att underhålla ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §,
    - c) i områdesbestämmelser har bestämt för att i området byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller vidta någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende,
  3. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt för att utanför en sammanhållen bebyggelse vidta åtgärder som avses i 6 § första stycket 1 och 2,
  4. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller liknande näring,
  5. det som kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken.
- Första stycket 4 och 5 gäller endast om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning.

### 10 kap.

#### 2 §

Om annat inte särskilt anges i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, ska en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats genomföras så att åtgärden inte strider mot

1. det lov som har getts för åtgärden, eller
  2. om åtgärden inte kräver lov, den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.
- Åtgärder som avses i 9 kap. 4 och 5 §§ får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.
- Åtgärder som avses i 9 kap. 4 c och 5 §§ får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

*Lydelse enligt prop. 2013/14:59*

*Föreslagen lydelse*

### 14 §

I fråga om sådana åtgärder som avses i 3 § ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd, om

1. det krävs en kontrollansvarig enligt det som följer av 9 och 10 §§,



2. ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt, eller
3. byggherren har begärt ett sådant samråd.

Tekniskt samråd behövs inte för flyttning av en enstaka enkel byggnad, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att tekniskt samråd inte behövs för att flytta flera enkla byggnader.

Tekniskt samråd behövs inte för sådana åtgärder som avses i 9 kap. 4 a §, 4 b § första stycket 1, 4 c § eller för flyttning av en enstaka enkel byggnad, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att tekniskt samråd inte behövs för att flytta flera enkla byggnader.

En kallelse enligt första stycket ska vara skriftlig och skickas till byggherren och den eller dem som är kontrollansvariga. Kallelsen ska också skickas till dem i övrigt som enligt detta kapitel ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

*Lydelse enligt prop. 2013/14:125 Föreslagen lydelse*

### 23 §

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,
2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,
3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum, och
4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om enenergideklaration för byggnader.

*Vid anmälan som avser åtgärder enligt 9 kap. 4 a §, 4 b § första stycket 1 eller 4 c § ska byggnadsnämndens bedömning enligt första stycket endast omfatta det som anges i första stycket 1.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2014.
  2. För åtgärder som har påbörjats före ikraftträdandet gäller 2 kap. 6 § i dess äldre lydelse.
  3. Har en kommun, före ikraftträdandet, med stöd av 9 kap. 8 § första stycket 2 a bestämt att bygglov krävs för att vidta en åtgärd som avses i 9 kap. 4 § första stycket 3 ska bygglov krävas även för sådana åtgärder som avses i 4 a–4 c §§, till dess att kommunen bestämmer annat.

BILAGA 3

## Konstitutionsutskottets yttrande 2013/14:KU6y

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

---

#### Till civilutskottet

Civilutskottet beslutade den 10 april 2014 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2013/14:127 och de motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar de berör konstitutionsutskottets beredningsområde. Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav samt lagförslagets förenlighet med Europakonventionen och följdmotionerna i dessa berörda delar.

I yttrandet finns två avvikande meningar (V).

# Utskottets överväganden

## Propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav

### **Regeringsformen**

Av 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) följer ett beredningskrav för regeringsärenden. Regeringen ska innan den fattar beslut i ett ärende inhämta behövliga yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra, t.ex. i form av remiss. I förarbetena (prop. 1973:90) till RF ansågs det vara ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess, att det som ett led i beredningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar (s. 287). Det ansågs därför vara naturligt att låta ordningen med remisser från regeringen komma till uttryck i RF. Varken av bestämmelserna i RF eller av dess förarbeten framgår närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Av förarbetena framgår att det faller på den aktuella departementschefen eller annan föredragande att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning organisationer och enskilda bör få tillfälle att yttra sig. Beslutanderätten kan delegeras till en tjänsteman i Regeringskansliet (prop. 1973:90 s. 288). Vanligast förfaller vara att beslut om remiss fattas av en cheftjänsteman eller huvudmannen (Ds 1997:1 s. 29).

### **Propositionshandboken**

Propositionshandboken (Ds 1997:1), som har utarbetats av Statsrådsberedningen, innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § RF som styr behovet av remissbehandling (s. 27). Som huvudregel bör remisstiden inte sättas kortare än tre månader (s. 32). Eventuellt kan ännu längre tid behövas, t.ex. om kommuner och landsting ska svara på remissen. Hänsyn måste tas till eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder osv. Propositionshandboken tar även upp hur brådskande propositionsarbete bör hanteras (s. 119). Det normala berednings- och remissförfarandet kan i vissa undantagsfall ersättas med ett förfarande med remissmöten m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med en begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Enligt riktlinjerna får detta dock endast förekomma i undantagsfall. Justitiedepartementets granskningsenhet bör rådfrågas vid tveksamhet om vad som behöver göras för att beredningskravet ska uppfyllas.

## Propositionen

Av propositionen framgår att regeringen beslutade om en lagrådsremiss som byggde på tre utredningsförslag: Plangenomförandeutredningens betänkande (SOU 2013:34), en promemoria (Vissa plan- och byggfrågor) upprättad inom Socialdepartementet samt Boverkets rapport (2013:35). Av propositionen (s. 145, Lagrådets yttrande) framgår att Plangenomförandeutredningens betänkande 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. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14: 1 utg.omr. 18 s. 48), som beslutades den 12 september 2013 redovisade regeringen att den avsåg att ge Boverket i uppdrag att föreslå hur listan av åtgärder som är befriade från krav på bygglov kan utökas, bl.a. genom att öka byggnadsarean för sådana komplementbyggnader (t.ex. friggebodar) som det inte krävs bygglov för mot bakgrund av bl.a. Plangenomförandeutredningens förslag. Lagrådets yttrande lämnades den 27 februari 2014.

I propositionen (s. 21) anges att Lagrådet (vars yttrande redovisas mer utförligt nedan) och flera remissinstanser kritiserar att Boverkets rapport har tagits fram på kort tid och att remisstiden har varit begränsad. Lagrådets slutsats är att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF inte är uppfyllt. Lagrådet noterar också att handläggningstiden mellan remisstidens utgång och regeringens beslut om lagrådsremiss har varit kort. Av propositionen framgår att regeringen är medveten om att tidsramarna har varit snäva, vilket har berott på ärendets angelägenhetsgrad och höga prioritet, men regeringen konstaterar ändå att alla berörda instanser har getts tillfälle att lämna synpunkter på förslaget. Vidare påpekar regeringen att den korta remisstiden i viss mån har kompenseras genom att det även har hållits ett remissmöte där remissinstanserna gavs möjlighet att ta del av Boverkets förslag och lämna synpunkter muntligen. Det ska i detta sammanhang också framhållas att lagförslagen huvudsakligen utgör en vidareutveckling av redan gällande undantagsregler för s.k. friggebodar och att det inte handlar om någon helt ny lagstiftning. Regeringen anser därför att beredningen varit tillräckligt väl avvägd med hänsyn till lagstiftningsärendets karaktär och att regeringsformens beredningskrav således är uppfyllt.

## Följdmotionerna

I en kommittémotion 2013/14:C10 av Veronica Palm m.fl. (S) yrkas att regeringen inom två år bör återkomma till riksdagen med en utvärdering av de nya regelverken och utifrån utvärderingen lämna förslag till en eventuell översyn (yrkande 1). Vidare yrkas att regeringen snarast bör åter-

komma till riksdagen med svar på viktiga frågor kring samhällsplanering och en prövning för grannar (yrkande 2). Motionärerna menar att regeringens beredning av propositionen lämnar mycket i övrigt att önska.

I en motion 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkas ett tillkännagivande om behov av konsekvensutredning av förslaget om komplementbyggnad för åretruntbruk som föreslås få uppföras utan bygglov (yrkande 1). Riksdagen bör ge regeringen detta krav till känna som en förutsättning för att gå vidare med förslaget. Vidare yrkas att riksdagen avslår regeringens förslag om att enbostadshus ska kunna omvandlas till tvåbostadshus utan bygglov (yrkande 3) och att regeringen ska genomföra en samlad utvärdering av lagstiftningens effekter och sedan återkomma till riksdagen om detta (yrkande 4). Motionärerna beklagar att regeringen genom en undermåligt genomförd utredningsprocess och en ofullständig beredning lägger förslag som inte uppfyller rimliga krav för att kunna ligga till grund för riksdagens lagstiftningsarbete. Förslaget har enligt motionärerna med bred marginal klivit över en linje som gör det omöjligt för riksdagen att fatta beslut. Det måste vara rimligt utrett och redovisat vilka konsekvenserna blir av ett så ingripande lagförslag som detta innan det genomförs. Motionärerna delar dock bedömningen att behovet av effektiva åtgärder för att öka antalet bostäder i landet är stort och föreslår därför inte avslag på propositionen. De anser emellertid att beredningen av propositionen är under all kritik och att den är ett tydligt tecken på regeringens oförmåga att styra landet.

I en kommittémotion 2013/14:C9 av Amineh Kakabaveh m.fl. (V) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna pekar på att inte bara remissinstanserna utan även Lagrådet har riktat skarp och allvarlig kritik mot regeringens lagförslag. Beredningen kan inte sägas leva upp till de krav som ställs i RF.

### Lagrådets yttrande

I yttrandet anger Lagrådet att remisstiden för betänkandet (SOU 2013:34) och departementets promemoria (Vissa plan- och byggfrågor) till den övervägande delen inföll 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 enligt Lagrådet vanligt förekommande och har tillåtits passera i betydligt mer omfattande ärenden än detta (se t.ex. prop. 1994/95:45). Lagrådet ansåg i sitt yttrande att det därför inte kan sägas att beredningen i dessa delar är så bristfällig att regeringsformens krav har åsidosatts. Lagrådet fortsatte enligt följande (se prop. 2013/14:127 s. 145 f.).

Annorlunda förhåller det sig med Boverkets rapport, som alltså föranleddes 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 enligt Lagrådet att beredningen av Boverkets rapport inte är godtagbar och att det i den delen inte kan anses att regeringsformens beredningskrav är uppfyllt. Redan på grund av detta uttalade Lagrådet att lagrådsremissen i de delar som bygger på Boverkets rapport inte kan ligga till grund för lagstiftning.

### **Tidigare uttalanden om remisstider**

Vid granskningen av beredningen av besparingar inom försvarets materiel-försörjning uttalade konstitutionsutskott att det är viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen (bet. 2012/13:KU20 s. 114). Utskottet har även vid flera tidigare tillfällen granskat frågor rörande beredning av regeringsärenden. Hösten 2008 utförde utskottet en genomgång av granskningar från mitten av 1970-talet och framåt när det gäller inhämtande av yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Resultaten av genomgången kan sammanfattas som följer. Ett skriftligt remissförfarande bör alltid vara det normala sättet att inhämta synpunkter under beredningen av lagförslag. Remissmöten fyller främst en funktion som komplement. Ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter bör endast komma i fråga i verkliga undantagsfall.

### **Utskottets ställningstagande**

Konstitutionsutskottet har tidigare pekat på vikten av att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga försla-

gen. Det faller på aktuella departementschefen eller annan föredragande att avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning organisationer och enskilda bör få tillfälle att yttra sig.

Förslaget i den del det avser Boverkets rapport har remitterats på synnerligen kort tid och därtill under jul- och nyårshelgerna. Utskottet noterar att ett remissmöte förvisso hållits för att kompensera den korta remisstiden. Enligt konstitutionsutskottets mening har ärendets beredning varit anmärkningsvärt komprimerad. Medan Lagrådet bedömer att beredningen av Boverkets rapport inte är godtagbar, att det i den delen inte kan anses att RF:s beredningskrav är uppfyllt och att beredningen därför inte kan ligga till grund för lagstiftning, är regeringen av den uppfattningen att RF:s beredningskrav är uppfyllt, med hänsyn till lagstiftningsärendets karaktär. Här kan från konstitutionsutskottets sida erinras om att domstolar eller offentliga organ i enlighet med 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF inte ska tillämpa en föreskrift om de finner att stadgad ordning i något väsentligt avseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Av de aktuella bestämmelserna i RF framgår även att det vid en sådan prövning av en lag särskilt ska beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

Frågan om huruvida propositionen i denna del, vad gäller beredningen, ska antas är emellertid något som civilutskottet får ta ställning till.

## Propositionsförslagets förenlighet med Europakonventionen

### **Regeringsformen**

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket RF utövas den offentliga makten under lagarna. Av förarbetena (prop. 1973:90 s. 397) framgår att innebörden av den legalitetsprincip som slås fast genom bestämmelsen är att alla samhällsorgan är bundna av rättsordningens regler. Konstitutionsutskottet tillade (KU 1973:26 s. 59) att med sistnämnda uttryck avsågs inte bara lagarna i rent teknisk bemärkelse och andra författningar utan även t.ex. sedvanerätt.

Enligt 2 kap. 19 § RF får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

### **Propositionen**

Lagrådet anser i sitt yttrande (som redovisas mer utförligt nedan) att regeringen inte i tillräcklig grad behandlat 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. Lagrådet konstaterar vidare att det

inte är utrett att regeringens förslag lever upp till regleringen i Europakonventionen om egendomsskydd (artikel 1 i tilläggsprotokoll 1) och rätten till domstolsprövning (artikel 6). Lagrådet ifrågasätter, med hänvisning till praxis från Högsta förvaltningsdomstolen, om det finns tillräcklig grund för antagandet att byggnadsnämndens beslut i ett tillsynsärende alltid kan överklagas till domstol.

I propositionen (s. 59 f.) anger regeringen att s.k. friggebodar redan i dag kan uppföras i strid med en detaljplan utan vare sig bygglovsprövning eller anmälan till byggnadsnämnden och utan någon särskild möjlighet till domstolsprövning av grannar före byggstart. Regeringen anser att det är av stor vikt att det genom förenklingar skapas bättre förutsättningar för bostadsförsörjningen. De förslag som nu lämnas gör det lättare för fastighetsägare att bygga sådana byggnader som kan användas för bostadsändamål och att vidta andra åtgärder som skapar fler bostäder. Regeringen påpekar att det dock måste beaktas att grannar och andra berörda har ett intresse av att det inte vidtas åtgärder som medför olägenheter för dem, varför det föreslås i propositionen att de nu aktuella byggnaderna och tillbyggnaderna inte ska få byggas närmare tomtgränsen än 4,5 meter om inte de grannar som berörs medger det samt att höjden på byggnaderna begränsas på så sätt att de endast ska få utökas med 1 meter mot vad som gäller för nämnda friggebodar. En stor skillnad jämfört med friggebodarna är enligt regeringen att uppförandet av byggnaderna ska föregås av en anmälan. Att en åtgärd är anmälningspliktig innebär att byggnadsnämnden kommer att fatta beslut om ett startbesked. I den bedömning som nämnden då ska göra ingår att ta ställning till om den aktuella åtgärden kan antas uppfylla kraven i plan- och bygglagen (PBL). Dessa kan bl.a. gälla huruvida placeringen och utformningen är lämplig med hänsyn till skydd mot spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser. Vidare om placeringen är sådan att den kan medföra någon påverkan som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller kan medföra någon betydande olägenhet på annat sätt. Byggnadsnämnden kommer därigenom vid handläggningen att beakta enskilda och allmänna intressen. Uppkommer någon olägenhet på grund av att bestämmelserna i PBL inte har följts har grannar eller närboende en möjlighet att hos byggnadsnämnden initiera ett tillsynsärende. Enligt regeringen medför detta att den föreslagna ordningen innebär en lämplig balans mellan de olika intressen som fastighetsägare, grannar och samhället kan ha. Regeringen anser mot denna bakgrund att förslagen är förenliga med Europakonventionens reglering om egendomsskydd.

För det fall en granne har invändningar mot en åtgärd som vidtas utan bygglov kan berörda grannar, som ovan nämnts, anmäla saken till byggnadsnämnden. Det kan t.ex. bli aktuellt när en granne anser att förutsättningarna för undantaget från krav på bygglov inte är uppfyllt. Regeringen konstaterar (som svar på Lagrådets ifrågasättande av om det finns tillräcklig grund för regeringens antagande att en byggnadsnämnds beslut i ett



tillsynsärende alltid kan överklagas till domstol) att i praxis har en byggnadsnämnds beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av en anmälan ansetts vara ett sådant beslut som kan överklagas av ägare till fastigheter som gränsar till den fastighet som anmälan avser (HFD 2011 not. 93). Enligt regeringens bedömning finns det inte stöd för att Europakonventionen kräver en mer långtgående rätt till domstolsprövning för grannar och närboende. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att förslagen är förenliga med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Bland annat mot bakgrund av Lagrådets erinran om att grannars talerätt har en lång tradition i Sverige samt det faktum att flera remissinstanser har framfört invändningar mot att grannars inflytande minskar genom förslagen avser regeringen att initiera en bred analys i fråga om domstolsprövning av de nya åtgärderna.

### **Följdmotionerna**

I en kommittémotion 2013/14:C10 av Veronica Palm m.fl. (S) yrkas att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med svar på viktiga frågor kring samhällsplanering och en prövning för grannar (yrkande 2). Motionärerna pekar på Lagrådets bedömning att regeringen inte i tillräcklig grad beaktat den rätt till domstolsprövning som grannar och närboende kan ha vid byggnadsåtgärder som kan innefatta en kränkning av egendomsskyddet enligt Europakonventionen.

I en motion 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkas bl.a. att regeringen ska genomföra en samlad utvärdering av lagstiftningens effekter och sedan återkomma till riksdagen om detta (yrkande 4). Motionärerna anser att det när avgörande förändringar av lagstiftningen genomförs är viktigt att konsekvenserna av förändringarna är grundligt utredda. Utan vägledning tar det lång tid att utveckla en fungerande och förutsägbar rättspraxis. Det anförda gäller enligt motionärerna särskilt i fall som detta, när den föreslagna förändringen är mycket ingripande, exempelvis genom att förslaget troligen strider mot respekten för den enskildes egendom enligt Europakonventionen.

I en kommittémotion 2013/14:C9 av Amineh Kakabaveh m.fl. (V) yrkas på avslag på propositionen. Motionärerna pekar på att Lagrådet menar att detta förslag går emot rättspraxis, och att det inte är utrett om det står i strid med egendomsskyddet i Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

### **Lagrådets yttrande**

I yttrandet konstaterade Lagrådet att regeringens förslag i lagrådsremissen innebär att grannars nuvarande möjlighet att överklaga bygglovet och därigenom hindra byggnadsverk som orsakar olägenheter helt tas bort, även om byggnadsverket skulle vara olämpligt lokaliserat och ägnat att leda till

värdeminskning på angränsande fastigheter. Samtidigt beskårs byggnadsnämndens möjlighet att göra en förutsättningslös granskning av sådana projekt, bl.a. med hänsyn till allmänna och enskilda intressen.

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, vilken gäller som lag här i Sverige, 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 folkkrättens 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 (Danelius: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl. s. 545 och SOU 2010:87 s. 150 f.). Rätten till skydd för egendom är vidare en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen, vilket innebär att en kränkning grundar rätt till domstolsprövning. En sådan rätt kan tillkomma även närboende (jfr Danelius s. 156).

Lagrådet erinrade i sitt yttrande 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. RÅ 2008 ref. 36). Lagrådet ansåg mot denna bakgrund att remissförslaget inte i tillräcklig grad hade beaktat den rätt till domstolsprövning som grannar och närboende kan ha vid byggnadsåtgärder som kan innefatta en kränkning av egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Lagrådet påpekade att dessa frågor över huvud taget inte berördes i remissen.

Lagrådet konstaterade att det visserligen inte är alla byggnadsåtgärder som har sådan omfattning och betydelse att de kan hävdas utgöra en kränkning av konventionsrättigheterna. Enligt Lagrådets mening måste emellertid ett så avancerat byggnadsverk som det föreslagna komplementbostads-huset, vilket dessutom ska få placeras i strid med gällande detaljplan, kunna medföra sådana olägenheter för grannfastigheternas ägare att dessa får anses ha en rätt till domstolsprövning av åtgärdens tillåtlighet. Lagrådet framhöll 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 enligt Lagrådet därmed som otillräcklig.

Lagrådet ifrågasatte dessutom om det finns tillräcklig grund för antagandet att byggnadsnämndens beslut i ett tillsynsärende alltid kan överklagas till domstol. I ett rättsfall (RÅ 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 fann det sålunda inte utrett att förslaget uppfyller konventionskraven vad gäller grannars möjlighet till domstolsprövning vid nytillkommande komplementbostadshus. Detsamma gällde 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 fick sålunda enligt Lagrådet 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 erinrade om att en lag eller annan föreskrift enligt 2 kap. 19 § RF inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

### Utskottets ställningstagande

Frågan om lagförslagets förenlighet med Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd och rätten till domstolsprövning behandlades inte i lagrådsremissen. Utskottet konstaterar att regeringen i propositionen har gjort en sådan bedömning. I de delar bedömningen avser förenligheten med egendomsskyddet har utskottet inte någon annan uppfattning än regeringen.

Många av de invändningar som väckts under beredningen av ärendet gäller brister i utredningen av om förslaget uppfyller konventionskraven vad gäller grannars möjlighet till domstolsprövning vid nytillkommande komplementbostadshus och övriga byggnadsåtgärder som enligt förslaget ska få genomföras utan bygglov. I sammanhanget har det hänvisats till Högsta förvaltningsdomstolens praxis i frågan om huruvida ett beslut från en byggnadsnämnd i ett tillsynsärende alltid kan överklagas till domstol. Utskottet kan inledningsvis konstatera att överklagbarheten är begränsad till följd av allmänna principer som har utbildats i praxis (jfr RÅ 2007 ref. 7 och där angivna rättsfall). En myndighets faktiska handlande eller underlåtenhet att handla kan exempelvis inte överklagas. Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) har vidare funnit att ett beslut att avskryva ett tillsynsärende generellt sett inte kan bli föremål för en överprövning hos förvaltningsdomstol (RÅ 2010 ref. 29, jfr RÅ 1996 not. 190). Samtidigt innebär Högsta förvaltningsdomstolens praxis att en byggnadsnämnds beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av en anmälan har ansetts vara ett sådant beslut som kan överklagas av ägare till fastigheter som gränsar till den fastighet som anmälan avser (HFD 2011 not. 93). Således tycks det i vart fall föreligga vissa möjligheter till domstolsprövning.

När det gäller förenligheten med rätten till domstolsprövning konstaterar utskottet att regeringen, bl.a. mot bakgrund av Lagrådets och remissinstansers synpunkter om såväl den långa traditionen av grannars talerätt i Sverige som grannars minskande inflytande genom förslagen, avser att initiera en bred analys i fråga om domstolsprövning av de nya åtgärderna. Konstitutionsutskottet anser att en sådan analys är angelägen, inte minst i ljuset av de eventuella konsekvenserna vid förslagets tillämpning som utskottet önskar fästa civilutskottets uppmärksamhet på och som t.ex. Svea hovrätt och Vänersborgs tingsrätt pekat på under remissbehandlingen. I sammanhanget beklagar utskottet att rättsläget kan betecknas som i viss mån oklart fram till det att den ovan föreslagna analysen slutförts. Här kan även nämnas att domstolar eller offentliga organ enligt RF inte ska tillämpa en föreskrift om de finner att den står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Vidare vill utskottet peka på vad Svea hovrätt anfört, nämligen att antalet tillsynsärenden kan befaras öka när krav på kontakt med myndigheter och prövning i förväg försvinner. Denna ökning kan enligt hovrätten antas vara av sådan omfattning att de förenklingar som förslagen syftar till inte kommer att förverkligas eftersom arbetsbördan för kommuner och överprövande myndigheter totalt sett kan befaras bli större. Svea hovrätt har även påtalat att förslaget innebär en begränsning av enskilda medborgares rättighet att kunna överklaga beslut som går deras intresse emot. Det startbesked som ska krävas enligt förslaget är ett myndighetsbeslut som inte kan överklagas. Vidare påpekar Vänersborgs tingsrätt att det finns risk för att det uppstår byggnation som är i strid med det centrala syftet med vissa detaljplaner, vilket i sin tur kan leda till granntvister som belastar såväl byggnadsnämnderna som efterkommande instanser i kedjan.

Stockholm den 6 maj 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

*Peter Eriksson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Cecilia Brinck (M).

# Avvikande meningar

## 1. Avvikande mening om propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

I likhet med utskottet kan jag konstatera att Boverkets rapport har remitterats på synnerligen kort tid och därtill under jul- och nyårshelgerna. Därtill delar jag utskottets bedömning om att ärendets beredning varit anmärkningsvärt komprimerad. Regeringens agerande är påfallande bristfälligt då det strider mot Regeringskansliets anvisningar för propositionsarbetet. Enligt dessa bör remisstiden som huvudregel inte sättas kortare än tre månader. Flera remissinstanser, däribland Nacka tingsrätt, Kungl. Tekniska högskolan och Regelrådet har förklarat att de inte kunde lämna något svar med anledning av den korta remisstiden. Även Svea hovrätt och Umeå kommun kritiserade det forcerade förfarandet, och ansåg att förutsättningarna gjorde det omöjligt för dem att behandla förslaget på önskvärt sätt. I andra lagstiftningsärenden där myndigheter invänt mot kort remisstid eller t.o.m. bedömt att remisstiden inte uppfyllt regeringsformens (RF) beredningskrav har remisstiden förlängts (jfr Justitiekanslerns remissvar, dnr 2408-11-80, i ärendet om en ändrad tillsyn över kreditvärderingsinstitut, se även prop. 2011/12:40 s. 6). Så har dock inte skett här. Jag anser således att regeringen inte har säkerställt att remisstiden på Boverkets rapport varit så väl tilltagen att berörda myndigheter och andra remissinstanser getts en reell möjlighet att överväga förslagen och därigenom möjliggjort att deras sakkunskap tillförts lagstiftningsärendet. Således delar jag Lagrådet slutsats att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF inte är uppfyllt vad gäller propositionen i denna del.

## 2. Avvikande mening om propositionsförslagets förenlighet med Europakonventionen (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Jag anser att den allvarligaste kritiken mot detta lagförslag handlar om att det innebär en inskränkning av grannars möjlighet att påverka omgivningen eftersom deras möjlighet att överklaga bygglovet och därigenom hindra byggnadsverk som orsakar olägenheter helt tas bort. Lagrådet menar att detta förslag går emot rättspraxis, och att det inte är utrett om det står i strid med egendomsskyddet och rätten till domstolsprövning i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Sammantaget fanns det alltså stora allvarliga brister i den lagrådsremiss som föregått propositionen. De mycket små förändringar som regeringen har gjort med anledning av Lagrådets kritik ändrar i min mening inte detta. Även om regeringens avsikt att initiera en bred analys i fråga om domstolsprövning av de nya

åtgärderna är positiv är det anmärkningsvärt att regeringen väljer att föreslå åtgärderna innan en sådan analys. Det rimliga hade, i likhet med vad Lagrådet föreslog, varit att först utreda och analysera konventionskraven vad gäller grannars möjlighet till domstolsprövning och sedan utifrån analysens resultat om vilket förslag som uppfyller dessa krav lägga fram ett konventionskonformt lagförslag. Så har inte skett.