



Remissvar

Utfärdat 2024-03-01

Diarienummer SBF 2023-02086

Handläggare

Mari von Sivers

Telefon: 031-368 17 56

E-post: mari.von.sivers@stadsbyggnad.goteborg.se

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

Ärendet

Göteborgs stad har fått en remiss från Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet som gäller förslag till ändring av plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

Stadsbyggnadsnämnden lämnar svar på remissen i egenskap av vår roll som myndighet.

Förslaget innebär att ett komplementbostadshus kan byggas och en ytterligare bostad kan inredas i ett enbostadshus utan anmälan eller bygglov. Idag är åtgärderna lovbefriade enligt attefallsreglerna för en- och tvåbostadshus enligt 9 kap. 4 a § och 9 kap. 4 c § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, men det krävs en anmälan och ett startbesked innan man börjar bygga enligt 6 kap. 5 § PBF.

Ändringarna i PBF ska enligt förslaget träda i kraft samtidigt som förslaget som följer av Bygglövsutredningens förslag börjar gälla. Bygglövsutredningen, Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47), föreslog att det ska krävas lov och inte bara anmälan för komplementbostadshus och ytterligare bostad. Bygglövsutredningens förslag skickades ut på remiss hösten 2021 och Byggnadsnämnden i Göteborg svarade på remissen. Byggnadsnämnden i Göteborg var positiva till de delar av förslaget som innebar att införa lovplikt för komplementbostadshus och ytterligare bostad och allmänna råd.

Enligt promemorian från Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet pågår för närvarande ett arbete inom Regeringskansliet som innebär ändringar av Bygglövsutredningens förslag. Dessa ändringar kommer innebära att komplementbostadshus kommer bli lovbefriade om de följer regler för lovfrihet angående storlek, placering, hänsyn till bevarandeområde etc. En ytterligare bostad i ett enbostadshus ska heller inte kräva lov enligt pågående arbete.

Sammanfattning

Det remitterade förslaget syftar framför allt till att möjliggöra uppförande av fler komplementbostadshus samt fler inredningar av bostad i redan befintliga bostäder. Detta ska ske genom att anmälningsplikten för dessa kompletterande bostäder tas bort och prövningen av om kraven för uppförandet av bostaden är uppfyllda överläts på byggherren.

Förslaget bedöms inte vara tillräckligt väl underbyggt. Orsakerna till att det byggs så få kompletterande bostäder samt konsekvenserna av förslaget är inte utredda. Då förslaget med stor sannolikhet inte kommer att resultera i fler kompletterande bostäder som uppfyller dagens krav finns det en risk för att förslaget inte är ändamålsenligt. En av orsakerna till detta är att det inte är meningsfullt att ta bort anmälningsplikt för de kompletterande bostäderna när anmälan av bostaden ändå behöver göras av andra skäl (tex installation av VA).

Byggherren saknar ofta tillräcklig kunskap om vilka lagkrav som gäller för bostäder och om hur denne upprättar en kontrollplan som följer upp att kraven efterlevs. Att anlita kompetenta projektörer och entreprenörer innebär en kostnad för fastighetsägaren och det finns en klar risk att byggherren inte självant kommer göra en noggrann projektering eller kontroll i sitt byggprojekt om inte samhället ställer krav. Det innebär att potentiella boende kan komma att utsättas för risker. Också omgivningen kan komma att påverkas. Den omgivningspåverkan som en bostad medför, och som behöver bedömas, är exempelvis betydligt större och mer komplex än vad som är fallet för dagens mindre lovbeprade komplementbyggnader. Omgivningen kan också utsättas för risker genom att byggherren exempelvis inte tillser att kraven på brandavskiljning mot granne är uppfyllt.

Risken för påverkan på vissa allmänna intressen, såsom Försvarmaktens intressen, har underskattats. Möjligheterna för byggnadsnämnder att pröva en åtgärd genom tillsyn i efterhand har däremot överskattats. Konsekvenserna av att bedriva tillsyn i efterhand kan bli omfattande för en enskild byggherre och för de eventuella boende. Regelverket har också givits en otydlig utformning, bland annat genom att det inte är tydligt när anmälan ska göras på grund av att installation *i en byggnad* sker. Detta bedöms leda till fler svåra avvägningar och fler tillsynsärenden.

Målet om att möjliggöra fler kompletterande bostäder bedöms kunna nås på ett bättre sätt om lov- eller anmälningsplikt för bostäder kvarstår och en översyn i stället görs av kravnivåerna för kompletterande bostäder. Det kan här vara relevant att göra en jämförelse med bostäder om maximalt 35 kvm som inreds på befintlig vind, med vilka åtgärderna har flera likheter.

Stadsbyggnadsnämnden anser att Byggloutredningens förslag i (SOU 2021:47) att tillkommande bostäder alltid ska vara lovpliktig var ett utmärkt förslag. Därför anser stadsbyggnadsnämnden att departementets förslag *inte* ska genomföras.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

I stadsbyggnadsnämndens bedömning utgår vi från att förslaget ska genomföras tillsammans med en ändring av bygglovutredningens förslag som innebär att lovplikt för komplementbostadshus och ytterligare bostad *inte* ska införas.

Stadsbyggnadsnämndens åsikt är att det saknas skäl att bryta ut förslaget i aktuell remiss ur sitt sammanhang. Det framgår inte heller varför detta har skett. Nämnden anser därför att det är bra att förslaget, i det fall det skulle komma att genomföras, avvaktar ikraftträdande för övriga förslag.

Generella synpunkter

Stadsbyggnadsnämnden bedömer att förslagens slutsatser är otillräckligt underbyggda. Det innebär att det är svårt att förutse vilka konsekvenser förslaget kan få. Som exempel kan nämnas ställningstagandena i avsnitt 5, om varför samhället inte bör ”belastas” med tillståndsprövningen för komplementbostadshus. Skälen som anförs avser uppförande av vissa komplementbyggnader utan bygglov. Det framkommer dock inte varför det *dessutom* bedöms lämpligt att överlåta åt enskilda byggherrar att själva bedöma om kraven för uppförande av en *bostad* är uppfyllda.

Kraven som ställs på en bostad är betydligt fler och mer komplexa än vad som är fallet för en komplementbyggnad. Därutöver påverkar en bostad, utöver de enskilda boende, ofta omgivande bebyggelse. En sådan ändring, som *dessutom* är i direkt strid med Bygglövsutredningens förslag, innebär att det för första gången i modern historia blir tillåtet att uppföra en bostad utan stöd eller kontroll ifrån samhällets sida. Ett sådant förslag bör motiveras utförligt.

Stadsbyggnadsnämndens uppfattning är att det många gånger är svårt för privatpersoner att uppfylla kraven för bostad på egen hand. Om byggreglerna kommer ändras enligt förslag som nu är på remiss från Boverket kommer det *dessutom* bli ännu svårare för en fastighetsägare att förstå vilka krav som gäller.

Synpunkter som gäller både komplementbostadshus och ytterligare bostad

Lovplikt tas bort och ska bedömas av fastighetsägaren

Om åtgärden vidtas inom kulturhistoriskt särskilt värdefulla områden eller i anslutning till områden som är av betydelse för totalförsvaret är åtgärden inte lovbefriad. Med nuvarande lagstiftning bedömer byggnadsnämnden om åtgärden är lovbefriad när ansökan lämnas. Med föreslagen ändring ska fastighetsägaren själv avgöra vad som gäller. Förvaltningen bedömer att det finns risk att fastighetsägaren gör en felaktig bedömning med vilja eller av okunskap vilket kommer leda till tillsynsärenden för kommunen.

Det kan också noteras att det av 8 kap 8 § PBL framgår att om tillståndsplikten upphör för en åtgärd så förändras möjligheterna att anpassa och göra avsteg ifrån kraven i 8 kap 1 och 4 §§ PBL. Detta kan spela roll vid till exempel inredande av ytterligare bostad i en befintlig byggnad.

En annan effekt av att krav på lov eller anmälan tas bort är att byggnadsnämnden inte har vetskap om hur många bostäder det finns inom en fastighet och samhällets statistik och uppföljning gällande bostadsbeståndet blir också mindre tillförlitlig. Detta kommer också försvåra handläggningen av nya ansökningar inom fastigheten för kommunen. Nämnden

känner inte längre till om befintligt bostadshus är ett en- eller tvåbostadshus eller om en komplementbyggnad som är uppförd med bygglov har ändrats till ett lovbeFriat komplementbostadshus. Fastighetsägaren behöver lämna mer information till kommunen för att man ska förstå utgångsläget på fastigheten vid handläggning av nya ärenden. Om lovbeFriade åtgärder är utförda av tidigare fastighetsägare kan det vara svårt att få fram korrekt information.

Handläggning av anmälan om komplementbostadshus och ytterligare bostad idag

Förslaget anger att förprövningar som görs idag i stort sett alltid leder till ett positivt beslut och därför behövs det inte en anmälan för åtgärder. Stadsbyggnadsnämnden håller inte med om denna slutsats. Att flertalet av de beslut som fattas till slut blir positiva beror på att de flesta sökande ändrar sitt förslag efter synpunkter från kommunen.

Intresset för att bygga komplementbostadshus har varit lågt ända sedan de lovbeFriade attefallsåtgärder blev infördes och intresset för att inreda en ytterligare bostad har varit ännu lägre. Stadsbyggnadsnämnden i Göteborg har tagit beslut om startbesked i cirka 20 ärenden per år för komplementbostadshus respektive ett till två ärenden per år för ytterligare bostad. Vi har haft betydligt fler ansökningar än beslutade ärenden men när fastighetsägaren förstår hur komplicerat det är att uppfylla alla krav som gäller när man ska inreda ytterligare en lägenhet i sitt hus eller bygga ett komplementbostadshus återtar de sin ansökan. Alternativt väljer den som ansökt om en ytterligare bostad i stället att ha en uthyrningsdel inom sin bostad och den som tänkt bygga ett komplementbostadshus bygger i stället en komplementbyggnad och kallar byggnaden för gäststuga.

Stadsbyggnadsnämnden i Göteborg bedömer att ärenden som omfattar en ny bostad är komplicerade och därför som regel kräver en kontrollansvarig. Nämndens bedömning är att fastighetsägaren själv inte har tillräcklig kunskap om vilka lagkrav som gäller för åtgärden eller kan upprätta en kontrollplan som följer upp att kraven efterlevs. Nämnden kräver arkitekturritningar som visar att tillgänglighet och bostadsutformning är uppfyllt. Även tekniska ritningar som visar bland annat ventilation, brandskydd och vid ytterligare bostad även ljudavskiljning ska redovisas. För ärenden som gäller ytterligare en bostad förekommer det att nämnden kräver kontroll av utförandet med ljudmätning mellan bostäderna eller att en brandkonsult kontrollerar att brandskyddet är uppfyllt.

Att anlita kompetenta projektörer och entreprenörer innebär naturligtvis en kostnad för fastighetsägaren. Stadsbyggnadsförvaltningen tror inte att fastighetsägaren självmant kommer göra en noggrann projektering eller kontroll i sitt byggprojekt om inte samhället ställer krav. Det innebär att det finns en mycket stor risk att nya bostäder inte kommer följa gällande lagstiftning vilket främst drabbar den som ska bo i den nya bostaden men kan också innebära en fara för granne till exempel om krav på brandavskiljning inte är uppfyllt.

Specifika synpunkter som gäller komplementbostadshus

Utformningskrav och tekniska krav för ett komplementbostadshus

Ett komplementbostadshus ska uppfylla de krav som gäller för en bostad enligt lag, förordning och föreskrifter. Det gäller exempelvis krav på bostadsutformning, tillgänglighet, rumshöjd, brandskydd, ventilation, dagsljus, solljus etc.

Ett komplementbostadshus kräver en noggrann projektering där personer med kompetens inom till exempel tillgänglighet och brandskydd deltar. Projekteringen behöver göras för att säkerställa att samhällets krav på en bostad är uppfyllda och det gäller även om åtgärden varken kräver lov eller anmälan. Därför är det anmärkningsvärt att man på sidan 17 kommer fram till att ritningar inte behöver tas fram om anmälan inte krävs. Stadsbyggnadsnämnden delar inte den uppfattningen.

Förslaget innebär även att byggnadens lämplighet avseende utformning och placering överläts till den enskilde att avgöra på egen hand. I utredningen framförs att det finns skäl att tro att den enskilde fastighetsägaren kommer att utveckla sin egendom på ett varsamt och ansvarsfullt sätt. Antalet tillsynsärenden som stadsbyggnadsnämnden handlägger där fastighetsägaren bygger utan att ta hänsyn till omgivningen talar för något helt annat. Om åtgärden inte kräver bygglov innebär det att den enskilde på egen hand måste bedöma åtgärdens lämplighet. Att ställa det egna intresset mot andras enskilda intressen och samtidigt även väga in de allmänna intressen som finns är en uppgift som är mycket komplicerad att göra. Den omgivningspåverkan som en bostad medför är betydligt större och mer komplex den omgivningspåverkan än vad dagens mindre lovbeprövade komplementbyggnader medför. Hur ska byggherrens intresse vägas mot grannars intressen och hur ska byggherren avgöra att åtgärden medför en god helhetsverkan? En viktig uppgift för byggnadsnämnden är att väga allmänna och enskilda intressen mot varandra för att avgöra en åtgärds lämplighet. Att lägga över ansvaret på byggherren medför stor risk för ett ökat antal tillsynsanmälningar.

Anmälningspliktiga åtgärder vid nybyggnad av ett komplementbostadshus

Enligt förslaget på sidan 12 kommer det sannolikt krävas en anmälan för anmälningspliktiga åtgärder i ett komplementbostadshus. Åtgärder i en byggnad eller på en tomt som kräver anmälan framgår av 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (201:338), PBF.

Installation av vatten och avlopp i ett komplementbostadshus innebär förmodligen en väsentlig ändring av VA-installationen på tomten som kräver en anmälan enligt 6 kap. 5 § punkt 5 PBF. Det är mer osäkert om det finns krav på anmälan gällande bärförmåga, planlösning, brandskydd och ventilation. Krav på anmälan enligt 6 kap. 5 § punkt 1 och 6 PBF gällande bärförmåga och planlösning respektive brandskydd gäller bara vid *ändring av en byggnad*. Krav på anmälan enligt 6 kap. 5 § punkt 4 PBF gällande ventilation och rökkanal gäller vid installation *i en byggnad*.

Det blir extremt svårbegripligt både för kommunen och fastighetsägaren att förstå vad som kräver en anmälan. När räknas komplementbostadshuset som en byggnad? Är det när det finns ett tak på huset? När gäller anmälningskraven för ändring av byggnaden avseende bärförmåga, planlösning och brandskydd och kan man ställa krav på anmälan vid en nybyggnad? Boverket måste beskriva anmälningsplikten mycket tydligare.

Om det bara är installation av vatten och avlopp till komplementbostadshuset som kräver en anmälan och nämnden upptäcker andra felaktigheter i byggnaden när fastighetsägaren lämnar in ritningar på huset ska nämnden hantera dessa fel med tillsyn?

Stadsbyggnadsnämnden ser inte vad det finns för skäl till att ta bort kravet på anmälan för komplementbostadshuset där samtliga lagkrav kan hanteras samlat i en ansökan när det ändå alltid krävs en anmälan för en anmälningspliktig åtgärd.

Specifika synpunkter som gäller ytterligare bostad i ett enbostadshus

Utförningskrav och tekniska krav vid inredning av ytterligare bostad

När ett enbostadshus delas upp i två bostäder ska den nya bostaden uppfylla de krav som gäller för en bostad enligt lag, förordning och föreskrifter. Det gäller exempelvis krav på bostadsutformning, tillgänglighet, rumshöjd, brandskydd, ventilation, dagsljus, solljus, ljudavskiljning etc. Ändringen av byggnaden från ett enbostadshus till ett tvåbostadshus får heller inte påverka den ursprungliga bostaden så att den inte längre uppfyller krav på exempelvis bostadsutformning eller tillgänglighet.

Att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus kräver en noggrann projektering där personer med kompetens inom till exempel tillgänglighet, brandskydd, och akustik deltar. Projekteringen behöver göras för att säkerställa att samhällets krav på en bostad är uppfyllda och det gäller även om åtgärden varken kräver lov eller anmälan. Därför är det anmärkningsvärt att man på sidan 17 kommer fram till att ritningar inte behöver tas fram om anmälan inte krävs. Stadsbyggnadsnämnden delar inte den uppfattningen.

Anmälningspliktiga åtgärder i stället för anmälan om ytterligare bostad

Enligt förslaget på sidan 12 kommer det sannolikt krävas en anmälan för anmälningspliktiga åtgärder när en ytterligare en bostad tillkommer i enbostadshuset.

Förvaltningen håller med om att det krävs ändringar i byggnaden för att uppfylla alla krav som gäller för en ny bostad och vissa av dessa ändringar är anmälningspliktiga. Förvaltningen ser inte vad det finns för skäl till att ta bort kravet på anmälan för ytterligare bostad om det ändå alltid krävs en anmälan för en eller flera anmälningspliktiga åtgärder. Fastighetsägaren måste ta fram ritningar och annat underlag till en ansökan. Startbeskedet kommer sannolikt bli dyrare för fastighetsägaren enligt stadsbyggnadsnämndens taxa. Startbesked för ytterligare bostad debiteras idag med en fast avgift medan varje anmälningspliktig åtgärd som ska bedömas debiteras och summeras enligt stadsbyggnadsnämndens taxa.

Åtgärder i en byggnad eller på en tomt som kräver anmälan framgår av 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (201:338), PBF. Anmälan krävs om ändringar görs i byggnaden som påverkar planlösningen väsentligt, om ventilationen ändras väsentligt, om vattenförsörjning och avlopp ändras väsentligt eller om brandskyddet påverkas väsentligt. Förslaget saknar konsekvensbeskrivning över vad som händer om fastighetsägaren bedömer att ändringarna inte är väsentliga och därför inte skickar in en anmälan eller att fastighetsägaren i stort sett inte ändrar något alls i byggnaden på grund av att hen inte känner till alla krav som gäller för en bostad. Om inget ändras i byggnaden finns det inte några krav att anmäla.

Tillsyn

Stadsbyggnadsnämnden handlägger idag många tillsynsärenden där en ytterligare bostad är inredd i ett bostadshus utan lov eller anmälan. Det är ofta en bostad som är inredd i källaren, på vinden eller i ett garage där bostaden inte är lämplig som en bostad utifrån de krav som gäller enligt lag. Det finns en stor risk att antalet tillsynsärenden kommer öka väsentligt om det inte längre finns krav på vare sig lov eller anmälan för en tillkommande bostad. Stadsbyggnadsnämnden anser att utredningen har underskattat både konsekvenserna för byggherren, risken för påverkan på allmänna intressen och de svårigheter nämnden har att bedriva tillsyn i efterhand.

För en enskild byggherre är ett komplementbostadshus ofta en mycket omfattande investering. När nämnden bedriver tillsyn i efterhand kan också de personer som är boende i komplementbostadshuset komma att påverkas mycket negativt. De kan behöva lämna bostaden under tiden rättelse sker och kan i värsta fall gå miste om sin bostad helt. Riskerna för enskilda boende skulle därmed bli väsentligen större jämfört med när bostaden hanteras inom ramen för en tillståndsprocess. Det finns också en risk för att målgruppen för dessa bostäder framför allt kommer att bli ekonomiskt utsatta personer, som kan ha svårt att med kort varsel hitta ett annat boende.

Avseende de allmänna intressena så framgår det av förslaget att tillstånd fortsatt ska krävas inom så kallade 8:13-områden och inom riksintresse för Försvarmakten. Förhållandevis stora delar av Göteborgs södra skärgård ligger inom riksintresse för Försvarmakten. Riksintresseanspråket innebär här bland annat att Försvarmakten inte accepterar några tillkommande bostäder inom detta område. Det finns samtidigt ett mycket stort intresse ifrån de boendes sida av att komplettera och utveckla bebyggelsen. Om en byggherre gör en felaktig bedömning av om fastigheten ligger placerad inom riksintresset återstår, om förslaget genomförs, för nämnden bara att angripa åtgärden genom tillsyn i efterhand. Avseende inredande av ytterligare bostad och omvandling av komplementbyggnad till komplementbostadshus så kommer det, vid invändning om preskription, att vara omöjligt för nämnden att visa att det i enlighet med 11 kap 20 § PBL har gått mindre än 10 år sedan åtgärden vidtogs. Det finns därför en mycket tydlig risk för att ytterligare bostäder kommer att etableras inom riksintresseområdet. Förslaget riskerar därför att komma i konflikt med Försvarmaktens intressen.

Avseende möjligheterna att pröva en åtgärd genom tillsyn i efterhand tar förslaget inte tillräcklig hänsyn till bland annat konsekvenserna av att bevisbördan placeras på nämnden. Som framgår av ovanstående är det mycket svårt att motbevisa invändningar om preskription då nämnden ställer krav på rättelse av en genomförd ändring. Ett åtgärdsföreläggande är ofta inte tillräckligt då byggherren inte underlåtit att vidta en åtgärd utan i stället genomfört den på ett felaktigt sätt.

Byggherren eller fastighetsägaren är ofta ovillig att medverka i tillsynsprocessen. Det är, även med beaktande av 11 kap 8 § PBL, vanligen svårt att få tillgång till de handlingar som skulle krävas för att bedöma om åtgärden uppfyller kraven. Tillsyn bedrivs också ofta efter anmälan och syftar då framför allt till att utreda om det finns fog för anmälan. Åtgärder som inte anmäls kommer inte att utredas. Det gör att många potentiellt farliga brister aldrig upptäcks. Det kan gälla problem med konstruktion, brand och vatten- och avloppsledningar.

Stadsbyggnadsnämndens rekommendation

Den bristfälliga utredning som föregått förslaget medför att det finns en överhängande risk för att måluppfyllelsen blir låg. Det är i nuläget inte utrett vilken påverkan tillståndskravet har på byggherrars vilja att uppföra ett komplementbostadshus. Eftersom anmälningsplikten kvarstår genom fortsatt krav på anmälan av exempelvis installation av anordning för ventilation så kommer ett borttaget krav på anmälan för exempelvis komplementbostadshus sannolikt få liten effekt.

Stadsbyggnadsförvaltningens uppfattning är att viljan och möjligheten att uppföra bostäder i en mycket högre grad påverkas av hur regelverket för bostäder utformas. Stadsbyggnadsnämnden föreslår därför att lov- eller anmälningsplikt för bostäder kvarstår

och att en översyn i stället görs av kravnivåerna för kompletterande bostäder. Det kan här vara relevant att göra en jämförelse med bostäder om maximalt 35 kvm som inreds på befintlig vind, med vilka åtgärderna har flera likheter.

Stadsbyggnadsnämnden ställer sig tveksam till att det skulle uppstå någon form av förvirring hos enskilda gällande att komplementbyggnader och kompletterande bostäder omfattas av olika krav på tillstånd. Det är mer sannolikt att en till hälften genomförd tillståndsbefrielse, där bostäder påstås kunna uppföras utan anmälan men i vissa fall ändå visar sig kräva en annan anmälan, skapar förvirring och irritation.

Henrik Kant

Carita Sandros

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef bygglov