



Stockholm den 17 maj 2024

Länsstyrelsen i Stockholms län
Box 22067
104 22 Stockholm

Ärende 22596-2024, Inga-Lill Ragnar ./ Stadsbyggnadsnämnden i Haninge kommun, angående föreläggande om vite och rivning av byggnad på fastigheten Smådalarö [REDACTED]

Inga-Lill Ragnar kompletterar härmed sitt tidigare ingivna överklagande. Den här skriften ersätter den tidigare ingivna.

1 YRKANDEN

- 1.1 I första hand yrkar Inga-Lill Ragnar att Länsstyrelsen i Stockholms län ska upphäva Haninge kommuns beslut om föreläggande att vidta rättelse genom rivning avseende en byggnad på fastigheten Smådalarö [REDACTED]
- 1.2 I andra hand yrkar Inga-Lill Ragnar att länsstyrelsen ändrar beslutet så att tiden när den förelagda åtgärden senast ska vara utförd förlängs från 16 veckor till 24 veckor efter att beslutet vunnit laga kraft.

2 FRÅGAN I MÅLET

- 2.1 År 2021 uppförde Inga-Lill Ragnar med hjälp av en byggtreprenör ett s.k. attefallshus på sitt sommarställe, en fastighet på Smådalarö utanför Stockholm. Det kostade Inga-Lill Ragnar drygt en miljon kronor att uppföra huset, vilket finansierades genom banklån. Anledningen till bygget var dels att hon ville kunna träffa och umgås med sina barn och barnbarn på sommarstället, dels att barnen genom att ha tillgång till byggnaden skulle kunna hjälpa till att sköta huvudbyggnaden och tomten.
- 2.2 Efter att attefallshuset hade färdigställts framkom att entreprenören av misstag hade placerat huset 34 centimeter för nära det skogsområde som ligger intill Inga-Lill Ragnars fastighet. Husets placering uppfyller därmed inte det krav om minst 4,5 meter till gräns som gäller för att ett attefallshus ska vara bygglovsbefriat.
- 2.3 På grund av avvikelsen beslutade Haninge kommun att inte meddela slutbesked för attefallshuset vilket innebär att det inte får tas i bruk. Av beslutet framgår att kommunen tolkat rättsläget som att det saknas utrymme att underlåta att ingripa mot husets placering. Kommunen ansåg sig alltså vara förhindrad att göra en bedömning av om det nekade slutbeskedet och dess konsekvenser stod i rimlig proportion till avvikelsen. Såväl länsstyrelsen som mark- och miljödomstolen instämde i kommunens bedömning om proportionalitetsprincipens begränsade betydelse och avslog Inga-Lill Ragnars överklagande av kommunens beslut som därefter har vunnit laga kraft.

- 2.4 I det nu överklagade beslutet har Haninge kommun förelagt Inga-Lill Ragnar att vidta rättelse genom att riva attefallshuset ("rivningsföreläggande"). Om hon inte efterkommer föreläggandet väntar ett vite om 100 000 kronor. Det är först i och med detta beslut som kommunen har gjort en avvägning mellan ett konkretiserat allmänt intresse och de nackdelar som beslutet medför för Inga-Lill Ragnar. Utgångspunkten för kommunen är dock alltjämt att det saknas utrymme för att med stöd av proportionalitetsprincipen underlåta att ingripa.
- 2.5 Eftersom det inte har gjorts en fullständig proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet i samband med frågan om slutbesked ankommer det på länsstyrelsen att göra en sådan prövning i det aktuella ärendet. Detta trots att det nu är fråga om det ursprungliga beslutet ska verkställas eller inte. Det följer av egendomsskyddet i såväl regeringsformen som Europakonventionen att ett så ingripande beslut som ett rivningsföreläggande inte får verkställas förrän en fullständig bedömning har gjorts av om de allmänna intressen som motiverar åtgärden står i rimlig proportion till de nackdelar som åtgärden innebär för den enskilde.
- 2.6 Den fråga som länsstyrelsen har att ta ställning till i målet är om kommunens beslut att förelägga Inga-Lill Ragnar att riva sitt attefallshus innebär ett proportionerligt intrång i hennes egendomsskydd, eller om omständigheterna är sådana att beslutet innebär att Inga-Lill Ragnar får bära en oskälig börda.
- 2.7 Inga-Lill Ragnars uppfattning är att det är oproportionerligt att hon ska tvingas riva sitt attefallshus på grund av att det till följd av ett uppenbart misstag byggts 34 centimeter för nära tomtgräns.

Rivningsföreläggandet innebär skada överstigande en miljon kronor för Inga-Lill Ragnar, samtidigt som det enda egentliga allmänintresse som talar för rivning är ett strikt upprätthållande av ett avståndskrav som i själva verket har flera lagreglerade undantag. Kommunens beslut innebär en oskälig börda för Inga-Lill Ragnar och det ska därför upphävas.

3 GRUNDER FÖR ÖVERKLAGANDET

- 3.1 Haninge kommun har beslutat att förelägga Inga-Lill Ragnar att, vid äventyr av vite om 100 000 kronor, vidta rättelse genom att riva det attefallshus som hon låtit uppföra på sin fastighet Smådalarö [REDACTED]. Skälet för beslutet är att attefallshuset har placerats 34 centimeter för nära närmaste fastighetsgräns. Eftersom byggnaden har placerats 4,16 meter från gräns uppfyller den inte det krav om minst 4,5 meter som gäller för att ett attefallshus, enligt 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen (2010:900, PBL), ska vara bygglovsbefriat.
- 3.2 Kommunens föreläggande om rivning och vite utgör ett intrång i Inga-Lill Ragnars egendomsskydd enligt 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Det följer av praxis från såväl Högsta domstolen som Europadomstolen att kommunens beslut inte får verkställas förrän det har gjorts en fullständig prövning av om de allmänna intressen som kan motivera åtgärden står i rimlig proportion till de nackdelar som åtgärden innebär för Inga-Lill Ragnar.
- 3.3 Eftersom det inte har gjorts en fullständig proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet i samband med frågan om slutbesked ankommer det på länsstyrelsen att göra en sådan

prövning i det aktuella ärendet, trots att det nu är fråga om det vägrade slutbeskedet ska verkställas eller inte.

3.4 Länsstyrelsen ska i första hand upphäva kommunens beslut eftersom det är oproportionerligt och innebär att Inga-Lill Ragnar får bära en oskälig börda i strid med hennes egendomsskydd. Detta bl.a. med hänsyn till följande omständigheter:

- a) *att* Inga-Lill Ragnar har ett starkt ekonomiskt såväl som ideellt intresse av att inte riva attefallshuset som hon låtit uppföra för en dryg miljon kronor,
- b) *att* avvikelsen om 34 centimeter i förhållande till gräns är mycket begränsad,
- c) *att* avvikelsen beror på ett uppenbart misstag från den entreprenör som ansvarade för upprättande av ritningar, ansökningshandlingar, markarbeten, placeringen och uppförandet av attefallshuset,
- d) *att* Inga-Lill Ragnar saknar möjlighet att rätta till avvikelsen utan att riskera att allvarligt skada byggnaden, samt
- e) *att* det allmänna intresset av att attefallshuset rivs i det aktuella fallet är svagt.

3.5 Under alla omständigheter ska länsstyrelsen ändra beslutet så att tiden när den förelagda åtgärden senast ska vara utförd förlängs från 16 veckor till 24 veckor efter att beslutet vunnit laga kraft. Detta för att Inga-Lill Ragnar ska ha en faktisk möjlighet att efterkomma föreläggandet.

4 BAKGRUND

- 4.1 År 2021 bestämde sig Inga-Lill Ragnar för att uppföra en bygglovsfri komplementbyggnad (s.k. ”attefallshus”) på sin fastighet Smådalarö [REDACTED] i Haninge kommun. Anledningen var att huvudbyggnaden på ca 56 kvadratmeter är för liten för Inga-Lill Ragnars familj vid umgänge med barn och barnbarn. Attefallshuset var tänkt att göra det möjligt för barn och barnbarn att övernatta vid besök samt hjälpa till med underhåll av byggnaden och tomten eftersom makarna Ragnar är i 80-års åldern.
- 4.2 För att garantera att bygget blev fackmannamässigt utfört och förenligt med tillämpliga föreskrifter anlät Inga-Lill Ragnar bolaget Double Win Houses AB, som kallade sig för Attefallsspecialisten, att ombesörja alla delar av processen. Bolaget uppgav sig vara specialister på den här typen av totalentreprenader. På grund av det otillgängliga markläget gick det, enligt bolaget, inte att lyfta in en färdig husmodul. Det krävdes i stället att husets huvudsakliga komponenter flögs in med helikopter innan byggnaden sattes ihop manuellt på plats. Bolaget upprättade ritningarna med byggnadens placering, ritningar avseende byggnaden, anmälningshandlingar för ansökan om startbesked och övriga dokument som behövdes. Kostnaden för byggnaden, markarbetena och hanteringen av de skriftliga handlingarna uppgick till 1 028 000 kronor.
- 4.3 Den 16 februari 2021 gjorde bolaget en bygganmälan till stadsbyggnadsnämnden och den 12 mars samma år meddelade nämnden startbesked i enlighet med planerna i bygganmälan. Enligt startbeskedet skulle huset ha en area om 30,0

kvadratmeter, en färdig golvhöjd om 16,6 meter och en placering 4,6 meter från den närmaste fastighetsgränsen (se Bygganmälan för fastigheten Smådalarö [REDACTED] den 16 februari 2021, [bilaga 1](#), och Haninge kommuns beslut om startbesked den 12 mars 2021 i ärende med dnr BYGG.2021.56, [bilaga 2](#)). För att ett attefallshus ska vara bygglovsfritt krävs det att kraven i 9 kap. 4 a § PBL är uppfyllda, vilket bl.a. innebär att huset inte får placeras närmare gräns än 4,5 meter. Den aktuella detaljplanen tillåter dock att byggnader placeras 4 meter från granntomt. (Se Detaljplan D-115 antagen den 13 maj 1998, [bilaga 3](#).)

- 4.4 Efter att bolaget utfört nödvändiga markarbeten uppfördes byggnaden. Därefter genomfördes en s.k. lägeskontroll av en mättningsingenjör från Haninge kommuns stadsbyggnadsförvaltning. I samband med detta framkom att attefallshuset fått en byggarea om 30,2 kvadratmeter, en färdig golvhöjd om 16,9 meter och hade placerats 4,16 meter från angränsande naturmark (se Lägeskontroll över fastigheten Smådalarö [REDACTED] den 13 september 2021, [bilaga 4](#)).
- 4.5 Kort efter lägeskontrollen stod det klart att den felaktiga placeringen berodde på att byggtreprenören felaktigt mätt från fastighetens staket i stället för fastighetsgränsen. Staketet är placerat en bit in på den angränsande naturmarken eftersom två stora ekar står på fastighetsgränsen. Bolaget medgav omgående att huset av misstag hade placerats felaktigt och tog på sig ansvaret för detta (se e-post från [REDACTED] vid Double Win Houses AB till Haninge kommun den 30 september 2021, [bilaga 5](#)). Vidare stod det klart att huset inte kan flyttas med hjälp av kranbil på grund av det otillgängliga markläget. Att flytta huset

med kranbil skulle annars ha varit ett enkelt sätt för att ändra placeringen. Företag som varit på plats och undersökt alternativa metoder för att flytta byggnaden har uppgett att en flytt utan kranbil medför en hög risk för irreparabla skador på byggnaden.

- 4.6 Stadsbyggnadsnämnden nekade den 1 december 2021 slutbesked för attefallshuset enligt 10 kap. 34 och 35 §§ PBL, vilket innebär att huset inte får tas i bruk. Nämnden angav som skäl att husets placering avvek 34 centimeter från det krav om 4,5 meter till gräns som anges i 9 kap. 4 a § PBL och att huset inte kunde anses som en bygglovsfri åtgärd till följd av placeringen. Vidare angavs att kommunen inte kunde lämna ett s.k. ”grannemedgivande” eftersom den intilliggande marken är detaljplanelagd som naturmark. Slutligen menade nämnden att proportionalitetsprincipen inte kunde beaktas vid prövningen av avvikelens betydelse. (Se Haninge kommuns beslut att neka slutbesked den 1 december 2021 i ärende med dnr BYGG.2021.56, [bilaga 6](#).)
- 4.7 Den 23 december 2021 överklagade Inga-Lill Ragnar kommunens beslut om nekat slutbesked. Länsstyrelsen avslog överklagandet (se Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 2 februari 2022 i ärende med dnr 403-84303-2021, [bilaga 7](#)). Även mark- och miljödomstolen avslog överklagandet (se Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 28 mars 2022 i mål P 838-22, [bilaga 8](#)). Såväl länsstyrelsen som mark- och miljödomstolen instämde i kommunens bedömning om proportionalitetsprincipens begränsade betydelse.
- 4.8 Den 15 april 2022 överklagade Inga-Lill Ragnar mark- och miljödomstolens dom och ingav ett intyg som visar att berörda grannar inte motsätter sig husets placering och att de dessutom

invänder mot rivning med anledning av den olägenhet som eventuella rivningsarbeten skulle innebära för dem (se Grannarnas medgivande av attefallshusets placering den 22 april 2022, bilaga 9). Mark- och miljööverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd. När även andra fastighetsägare i området fått kännedom om att slutbesked nekats på grund av placeringen har de ifrågasatt rimligheten i beslutet. Övriga fastighetsägares inställning har manifesterats i samband med Borgviks samfällighetsförenings årsmöte där medlemmarna enhälligt uppgav att de inte hade något att invända mot byggnadens placering. Det är samfälligheten som är huvudman för och sköter underhållet av den intilliggande naturmarken. Berörd sakägare i form av huvudman för platsen har därmed motsatt sig att byggnaden ska rivas. (Se Mötesprotokoll från Borgviks samfällighetsförenings årsmöte den 21 april 2024, bilaga 10.)

4.9 Den 9 augusti 2022 försattes Double Win Houses AB i konkurs (se Kungörelse av konkursbeslut i Post- och inrikes tidningar den 12 augusti 2022, bilaga 11).

4.10 Den 5 februari 2024 föreslog Haninge kommuns bygglovsavdelning att Inga-Lill Ragnar skulle föreläggas att riva sitt attefallshus (se Bygglovsavdelningens förslag till beslut den 5 februari 2024 i ärende med dnr SBN-2023-00660, bilaga 12). Den 27 mars 2024 meddelade stadsbyggnadsnämnden ett rättelseföreläggande genom rivning vid äventyr av vite om 100 000 kronor med stöd av 11 kap. 20 och 37 §§ PBL. Beslutet innebär att Inga-Lill Ragnar måste riva huset inom 16 veckor från att föreläggandet vinner laga kraft. (Se Haninge kommuns

föreläggande om vite och rivning den 27 mars 2024 i ärende med dnr SBN-2023-00660, bilaga 13.)

5 RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

5.1 En utgångspunkt för att ett attefallshus ska vara bygglovsbefriat är att det placeras på minst 4,5 meters avstånd till gräns

5.1.1 Enligt 9 kap. 2 § PBL gäller som utgångspunkt bygglovsplikt för uppförande av en ny byggnad på en fastighet. Från detta generella krav finns dock flera undantag, bl.a. i 9 kap. 4 a § PBL avseende uppförande av fristående komplementbyggnader (attefallshus).

5.1.2 Undantaget innebär att attefallshus får uppföras utan bygglov och i strid med detaljplan. Syftet med undantaget 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. (Se prop. 2013/14:127 s. 1.)

5.1.3 Förutsättningen för att nybyggnaden ska vara lovbeFriad är att den utgör en sådan fristående komplementbyggnad som avses i 9 kap. 4 a § PBL, vilket bl.a. innebär att den inte får placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

5.1.4 Ytterligare förutsättningar för att ett attefallshus ska få uppföras är att åtgärden anmäls till byggnadsnämnden samt att nämnden meddelar ett startbesked. Startbesked ska meddelas om åtgärden är att se som en sådan komplementbyggnad som avses i 9 kap. 4 a § PBL (se 10 kap. 23 § första stycket 1 och andra stycket PBL

och Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 mars 2023 i mål P 1417-22).

- 5.1.5 För att attefallshuset sedan ska få tas i bruk krävs det att byggnadsnämnden meddelar ett slutbesked enligt 10 kap. 34 § PBL. Slutbesked ska meddelas om byggherren visat att alla krav som gäller för åtgärden enligt kontrollplanen och startbeskedet är uppfyllda samt att nämnden inte funnit skäl att ingripa enligt 11 kap. PBL.
- 5.1.6 Byggnadsnämnden ska enligt 11 kap. 5 § PBL pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd enligt PBL så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i den lagen. Om det på en fastighet har vidtagits en åtgärd i strid med PBL får nämnden enligt 11 kap. 20 § PBL förelägga den som äger fastigheten att vidta rättelse inom viss tid.
- 5.1.7 Utgångspunkten är alltså att slutbesked ska meddelas, och att ett attefallshus därmed får tas i bruk, endast under förutsättning att kravet på 4,5 meters avstånd till gräns är uppfyllt. Om ett attefallshus placeras närmare gräns än så är utgångspunkten vidare att kommunen får förelägga fastighetsägaren att vidta rättelse, t.ex. genom att flytta, bygga om eller i sista hand riva byggnaden.
- 5.2 Det finns undantag som medger att attefallshus placeras närmare gräns än 4,5 meter**
- 5.2.1 Att ett attefallshus ska placeras på 4,5 meters avstånd till gräns är en given utgångspunkt för lovbefrielse, men det är inte ett absolut

krav. Tvärtom finns det två reglerade undantag som medger avvikelser från kravet.

- 5.2.2 För det första framgår det av 10 kap. 35 § PBL att ett slutbesked kan ges trots att det finns brister i uppfyllandet av de krav som gäller för åtgärden under förutsättning att bristerna är försumbara. Slutbesked kan alltså ges även om ett attefallshus har placerats närmare gräns än 4,5 meter om avvikelsen är av mindre betydelse.
- 5.2.3 För det andra följer det av 9 kap. 4 a § tredje stycket PBL att kravet på 4,5 meter från gräns inte alls behöver upprätthållas om de grannar som berörs inte har något att invända mot placeringen. Genom att införskaffa ett s.k. grannemedgivande får enskilda uppföra ett attefallshus närmare gränsen än 4,5 meter, utan att behöva genomgå en bygglovsprövning. Ett sådant medgivande har även verkan gentemot framtida fastighetsägare (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 4 juni 2018 i mål P 8142-17). Huvudregeln är alltså att enskilda kan komma överens om att lagkravet inte ska gälla och detta utan kommunens inblandning. En civilrättslig överenskommelse om en byggnads placering äger alltså företräde framför regeln om ett avstånd på 4,5 meter i lagstiftningen.
- 5.2.4 Det kan i sammanhanget konstateras att det har utretts huruvida även kommuner, liksom enskilda grannar, ska kunna lämna medgivanden till att ett attefallshus placeras närmare gränsen än 4,5 meter i situationer när den angränsande fastigheten är allmän platsmark. Lagstiftaren har aldrig uttryckligen tagit ställning till frågan men två utredningar har föreslagit att det ska vara möjligt för kommuner att medge en närmare placering när den

angränsande marken är naturmark eller park (se SOU 2021:47 s. 602 och Boverkets rapport 2015:33 ”Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder”).

5.2.5 Av det ovan anförda följer att kravet på att attefallshus inte får placeras närmare gräns än 4,5 meter inte är ett absolut krav som måste upprätthållas strikt i alla lägen. Tvärtom finns det två uttryckliga undantag som medger avvikelser från kravet i 9 kap. 4 a § PBL.

5.3 Vid bedömning av om det kan godtas att ett attefallshus placeras närmare gräns än 4,5 meter måste hänsyn även tas till proportionalitetsprincipen

5.3.1 Utöver de två i plan- och bygglagen reglerade undantagen från kravet på att attefallshus inte får placeras närmare gräns än 4,5 meter, står det klart att hänsyn även måste tas till proportionalitetsprincipen vid bedömning av om avvikelser från kravet kan godtas i det enskilda fallet.

5.3.2 I 2 kap. 1 § PBL anges att vid prövningen av frågor enligt lagen ska hänsyn tas både till allmänna och enskilda intressen. Bestämmelsen är generell och gäller vid sidan av de mer specifika avvägningsbestämmelser som PBL innehåller beträffande särskilda frågor. Högsta domstolen har framhållit att proportionalitetsprincipen utgör ett centralt moment i den avvägning som ska göras enligt bestämmelsen. (Se ”Förhandsbeskedet i Värmdö” NJA 2016 s. 868 p. 14–18.)

5.3.3 Proportionalitetsprincipen har sin grund i egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen och dess innebörd följer av

etablerad praxis från såväl Europadomstolen som Högsta domstolen. Betydelsen av denna praxis är, enligt Högsta domstolen, att det i det enskilda fallet måste göras en prövning där den enskildes intresse av att intrång i egendomsskyddet inte sker vägs mot den grad av allmänt intresse som kan finnas för åtgärden. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera intrånget måste det vägas mot den enskildes intresse, och åtgärden får inte genomföras på ett sådant sätt att den innebär en *oskäligen börda* för den enskilde. (Se Högsta domstolens redogörelse för rättsläget i ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 14–17 och 20–25.)

5.3.4 Prövningen avser om det aktuella intrånget är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (*ändamålsenlighet*), om intrånget är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet (*nödvändighet*) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som intrånget förorsakar den enskilde (*proportionalitet i strikt mening*). (Se ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 23.)

5.3.5 Högsta domstolen har även uttryckt det som att ”en myndighet måste avstå från att meddela ett betungande beslut för vilket man i och för sig kan ha författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses” (se ”Förhandsbeskedet i Värmdö” NJA 2016 s. 868 p. 16).

5.3.6 En annan viktig aspekt av Högsta domstolens praxis om egendomsskyddet är att domstolen har uttalat att om de avvägningsregler som finns i den fastighetsrättsliga lagstiftningen inte fullt ut kan tillgodose kravet på en fullständig

proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, så får det kravet i stället tillgodoses genom en från den tillämpliga lagstiftningen fristående proportionalitetsavvägning (se ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 25).

5.3.7 För att avgöra om en kommuns ingripande med anledning av att ett attefallshus placerats närmare gräns än 4,5 meter medför en oskälig börda för den enskilde krävs det alltså att det görs en sådan fullständig proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet som följer av egendomsskyddet enligt Högsta domstolens praxis. Även om kommunens åtgärd i och för sig kan ha lagstöd krävs det att den enskildes intresse av att intrång i egendomsskyddet inte sker vägs mot den grad av allmänt intresse som kan finnas för åtgärden. Vid den bedömningen bör hänsyn bl.a. tas till den enskildes intresse av att slippa åtgärden, avvikelens omfattning, orsaken till att avvikelsen uppstått, den enskildes möjligheter att rätta till avvikelsen samt slutligen det allmänna intresset av att åtgärden vidtas i det enskilda fallet.

5.4 Om det inte görs en fullständig proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet i samband med att slutbesked vägras måste det göras i verkställighetsstadiet

5.4.1 En sådan proportionalitetsbedömning som beskrivs ovan bör i första hand göras i samband med att byggnadsnämnden avgör om slutbesked ska beviljas för ett attefallshus eller inte. Det är nämligen vid den prövningen som nämnden tar ställning till om byggåtgärden uppfyller tillämpliga krav och, om så inte är fallet, om bristerna är av försumbar omfattning och därmed godtagbara (se 10 kap. 34 och 35 §§ PBL).

5.4.2 Ett beviljat slutbesked är en förutsättning för att attefallshuset ska få tas i bruk. Eftersom ett vägrat slutbesked i praktiken innebär ett användningsförbud har lagstiftaren i förarbeten betonat vikten av att det görs en proportionalitetsbedömning i samband med att ett sådant beslut fattas:

”Eftersom ett vägrat slutbesked kan få långtgående konsekvenser för de berörda genom användningsförbudet är det dock av vikt att kommunen inför ett beslut om vägrat slutbesked gör en bedömning av om ett användningsförbud är en proportionerlig åtgärd. Vid bedömningen bör kommunen göra en avvägning mellan konsekvenserna för den enskilde av ett förbud och det allmänintresse som finns av att åtgärden från säkerhets-, miljö- och hälsosynpunkt uppfyller föreskrivna krav.” (Prop. 2009/10:170 s. 327.)

5.4.3 En naturlig utgångspunkt är alltså att proportionalitetsbedömningen ska göras i samband med frågan om slutbesked kan beviljas eller inte. Om det har gjorts en sådan proportionalitetsbedömning som krävs i samband med att slutbesked vägras får utrymmet för att på nytt pröva proportionaliteten i verkställighetsstadiet – dvs. när fråga i stället är om rättelse genom exempelvis rivning – vara begränsat (jfr MÖD 2014:3 där MÖD konstaterade att utrymmet för att underlåta att förelägga om rättelse, med hänsyn till ett enskilt intresse, får anses vara mycket begränsat när det har konstaterats att bygglov inte kan beviljas för åtgärden i fråga).

5.4.4 Om det däremot inte har gjorts en sådan proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet som följer av Högsta domstolens praxis i samband med att slutbesked vägrats krävs det enligt egendomsskyddet i såväl regeringsformen som Europakonventionen att det i stället görs i verkställighetsstadiet. Det behöver då göras en fullständig prövning av om det allmänna intresset av att rättelse vidtas, t.ex. genom rivning, står i rimlig

proportion till de nackdelar som åtgärden innebär för den enskilde.

6 RÄTTSLIG ARGUMENTATION

6.1 Eftersom det inte gjordes en fullständig proportionalitetsbedömning i samband med att slutbesked vägrades måste det göras av länsstyrelsen i det nu aktuella ärendet

6.1.1 Inga-Lill Ragnars uppfattning är att det inte har gjorts en sådan fullständig proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet som följer av Högsta domstolens avgörande i ”Parkfastigheten” i samband med att hon vägrades slutbesked, varken vid kommunens beslut eller i den efterföljande processen. Det innebär att det ankommer på länsstyrelsen att göra en sådan prövning i det aktuella ärendet, trots att det nu är fråga om det ursprungliga beslutet ska verkställas eller inte. I det följande utvecklar hon skälen för sin uppfattning.

6.1.2 När det först gäller kommunens beslut kan det konstateras att det inte har gjorts en sådan fullständig proportionalitetsbedömning av om åtgärden att neka slutbesked för attefallshuset – vilket i praktiken innebär ett användningsförbud – står i rimlig proportion till de nackdelar som åtgärden innebär för Inga-Lill Ragnar.

6.1.3 Av beslutet framgår tvärtom att kommunen ansåg sig vara förhindrad att göra en sådan bedömning med hänvisning till överspelad rättspraxis från Regeringsrätten, rättsfallet RÅ 1995 not. 402. Kommunen anförde följande angående möjligheten att göra en proportionalitetsbedömning (se Haninge kommuns beslut

att neka slutbesked den 1 december 2021 i ärende med dnr BYGG.2021.56, bilaga 6, s. 3):

”Av bl.a. RÅ [1995] not 402 och MÖD P 8185-18 framgår att den s.k. proportionalitetsprincipen inte kan användas för att i efterhand legalisera åtgärder som inte hade medgivits ifall prövning hade gjorts innan byggnaden uppfördes.

[...] Avvikelserna från givet startbesked är sammantaget inte försumbara på det sätt som avses i 10 kap. 35 § plan- och bygglagen. Ett nekat slutbesked är också förenligt med den s.k. proportionalitetsprincipen enligt 2 kap. 1 § plan- och bygglagen vilket framgår av bl.a. RÅ 1995 not. 402 och MÖD P 8185-18.”

- 6.1.4 Av beslutet framgår att kommunen tolkat rättsläget som att det saknas utrymme att underlåta att ingripa mot husets placering. Kommunen ansåg sig alltså förhindrad att göra en proportionalitetsbedömning och berörde varken den omständigheten att ett vägrat slutbesked skulle få långtgående konsekvenser för Inga-Lill Ragnar eller att beslutet innebär ett intrång i hennes egendomsskydd. En sådan bedömning är inte förenlig med vad Högsta domstolen uttalade i ”Parkfastigheten”, om att det ytterst får göras en från den tillämpliga fastighetsrättsliga lagstiftningen fristående proportionalitetsbedömning för att tillgodose det krav som följer av egendomsskyddet (se ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 25).
- 6.1.5 Länsstyrelsen delade ”i sin helhet den avvägning som nämnden gjort i ärendet” och att det följaktligen ”inte var i strid med proportionalitetsprincipen att neka klaganden slutbesked” (se Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 2 februari 2022 i ärende med dnr 403-84303-2021, bilaga 7). Mark- och miljödomstolen instämde i den bedömning som länsstyrelsen gjort och med de skäl som länsstyrelsen angett (se Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 28 mars 2022 i mål

P 838-22, bilaga 8). Någon ytterligare motivering angavs varken av länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen varför det får antas att även dessa instanser, liksom kommunen, ansåg sig vara förhindrade att fullt ut pröva åtgärdens proportionalitet.

- 6.1.6 Under alla omständigheter är det enligt Inga-Lill Ragnar tydligt att de bedömningar som redovisats ovan inte motsvarar en sådan fullständig proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet som ska göras enligt Högsta domstolens praxis och som beskrivits ovan i avsnitt 5.3.
- 6.1.7 Konsekvensen av detta är att det vare sig vid kommunens handläggning eller vid den efterföljande processen om slutbesked har gjorts en fullständig prövning av om kommunens åtgärd är förenlig med Inga-Lill Ragnars egendomsskydd. Det ankommer därför på länsstyrelsen att göra en sådan bedömning i det nu aktuella fallet.
- 6.2 Kommunens beslut ska upphävas eftersom det skulle innebära en oskälig börda för Inga-Lill Ragnar att behöva riva attefallshuset**
- 6.2.1 Länsstyrelsen har alltså att i detta ärende pröva om åtgärden att förelägga Inga-Lill Ragnar att riva sitt attefallshus på den grunden att det till följd av ett uppenbart misstag placerats 34 centimeter för nära fastighetsgränsen är proportionerlig eller om den innebär att hon får bära en oskälig börda. När det gäller utgångspunkterna för den prövningen ska följande omständigheter beaktas.
- 6.2.2 Kravet på att attefallshus ska placeras på minst 4,5 meters avstånd till gräns följer direkt av lag, 9 kap. 4 a § PBL, och är en förutsättning för att en komplementbyggnad ska vara bygglovs-

befriad. Det finns ett generellt allmänintresse av att reglerna i PBL efterlevs och att en åtgärd som bedöms strida mot PBL blir undanröjd eller på annat sätt rättad. Som utgångspunkt är det därför inte en oproportionerlig åtgärd av en kommun att förelägga en fastighetsägare, som uppfört ett attefallshus närmare gränsen än 4,5 meter, att vidta rättelse genom att flytta, bygga om eller i sista hand riva byggnaden.

6.2.3 Samtidigt kan det konstateras att ett föreläggande om rättelse – inte minst om det avser rivning – är ett beslut som utgör en betydande inskränkning i rätten att förfoga över sin fastighet och som kan medföra stora negativa konsekvenser för den enskilde. Det kan även konstateras att kravet på att attefallshus inte får placeras närmare gräns än 4,5 meter inte är ett absolut krav som måste upprätthållas under alla omständigheter. Tvärtom finns det två reglerade undantag som innebär att avvikelser från kravet tillåts om de är försumbara eller om berörda grannar medger dem. Att avvikelser tillåts i sådan omfattning bör förstås med beaktande av syftet med införandet av bygglovsbefriade åtgärder, nämligen att undvika krångel och onödig byråkrati (se t.ex. prop. 1978/79:111 bil. 12).

6.2.4 Mot den bakgrunden kan det inte uteslutas att det kan uppstå situationer då det allmänna intresset av regelefterlevnad inte motiverar en så pass betungande åtgärd som ett föreläggande om rivning i vissa fall kan utgöra, utan där föreläggandet i stället innebär att fastighetsägaren får bära en oskälig börda. Detta förutsätter dock att det inte finns andra tungt vägande skäl som motiverar att rivning ändå sker så som exempelvis allmänna

miljöhänsyn, brandsäkerhetskrav eller trafiksäkerhetsskäl (jfr prop. 1985/86:1 s. 256).

- 6.2.5 Vid bedömningen av om åtgärden innebär en oskälig börda för den enskilde bör hänsyn tas till bl.a. den enskildes intresse av att inte behöva riva attefallshuset, avvikelens omfattning, orsaken till att avvikelsen uppstått, den enskildes möjligheter att rätta till avvikelsen samt slutligen graden av allmänintresse i att rivning ändå sker.
- 6.2.6 Inga-Lill Ragnars uppfattning är att hennes fall är ett sådant fall där det allmänna intresset av att rivning sker inte överväger de nackdelar som beslutet medför. Tvärtom innebär föreläggandet om rivning i hennes fall att hon får bära en oskälig börda i strid med egendomsskyddet. Skälen för det är följande.
- 6.2.7 *För det första* kan det konstateras att Inga-Lill Ragnar har ett starkt intresse av att attefallshuset ska få stå kvar. Frågan om huset ska få stå kvar är i första hand av avsevärd ekonomisk betydelse för henne. Hon har investerat över en miljon kronor på att låta uppföra det aktuella attefallshuset, genom upptagande av banklån. Denna investering, samt den värdeökning av fastigheten som attefallshuset inneburit, skulle gå förlorad om huset rivs. Att riva huset samt att forsla bort materialet skulle dessutom medföra ytterligare kostnader för henne. Det bör även beaktas att Inga-Lill Ragnar skulle drabbas särskilt hårt ekonomiskt eftersom den entreprenör som orsakade att attefallshuset placerades för nära gränsen har gått i konkurs. Det finns därför ingen möjlighet att få ersättning från bolaget som orsakat felet. En rivning skulle alltså orsaka henne en direkt skada på över en miljon kronor.

- 6.2.8 Inga-Lill Ragnar har även ett rent ideellt eller praktiskt intresse av att attefallshuset ska få stå kvar. Hon lät uppföra huset för att barn och barnbarn skulle kunna umgås men också för att hon och hennes man, som båda är pensionärer, behöver hjälp med att sköta om tomten och byggnaderna. Detta försvåras avsevärt om attefallshuset inte får stå kvar. Processen som pågått sedan år 2021 har också varit psykiskt påfrestande för Inga-Lill Ragnar som drabbats av ångest och svårigheter att sova.
- 6.2.9 *För det andra* kan det konstateras att avvikelserna är mycket begränsade. Attefallshuset står 34 centimeter närmare tomtgränsen än vad lagen föreskriver, vilket motsvarar en procentuell avvikelse om cirka 7,5 % (0,34/4,50). Vid en jämförelse med vad som anses vara godtagbara avvikelser i planärenden får en sådan avvikelse betraktas som liten. Det vore omotiverat att göra en strängare bedömning i ett ärende om en bygglovsbefriad byggnad jämfört med ett ärende som behandlar en bygglovspliktig åtgärd där mindre avvikelser godtas. (I förarbetena nämns som exempel på en godtagbar avvikelse att en byggnad placerats någon meter in på punktprickad mark, se prop. 1985/86:1 s. 714. Jfr även Mark- och miljööverdomstolens dom den 6 maj 2024 i mål P 15390-22, där MÖD konstaterade att en avvikelse om 6 %, som uppkommit på grund av en byggentreprenörs misstag, sett till absoluta tal var liten och kunde godtas bl.a. med hänsyn till att den inte skulle innebära några olägenheter för omgivningen.)
- 6.2.10 *För det tredje* bör det beaktas att orsaken till att attefallshuset placerades för nära gränsen i det här fallet är ett uppenbart misstag, och har inte skett i avsikt att kringgå gällande rätt. Inga-Lill Ragnar har försökt göra allting rätt genom att anlita en

entreprenör som skulle ombesörja samtliga delar av uppförandet av attefallshuset. Detta för att garantera att bygget blev fackmannamässigt utfört och förenligt med tillämpliga föreskrifter. Att attefallshuset ändå hamnade fel beror på att entreprenören av misstag mätte från staketet som sedan lång tid står en bit utanför tomtgränsen. Staketets placering beror i sin tur på att det står två stora ekar på tomtgränsen. Det borde sammantaget inte råda någon tvekan om att det i det här fallet inte har funnits någon avsikt – vare sig från Inga-Lill Ragnars eller entreprenörens sida – att försöka kringgå regelverket.

- 6.2.11 *För det fjärde* bör det beaktas att Inga-Lill Ragnar saknar möjlighet att rätta till avvikelsen utan att samtidigt riskera att allvarligt skada byggnaden. I normala fall skulle det varit möjligt att till en mindre kostnad låta flytta huset så att det uppfyller kravet på 4,5 meters avstånd till gräns. Eftersom den del av fastigheten där attefallshuset står är otillgängligt belägen är detta dock inte möjligt i Inga-Lill Ragnars fall utan betydande risker för skador av byggnaden och mot avsevärda kostnader samt praktiska svårigheter att genomföra flytten.
- 6.2.12 Dessa omständigheter ska vägas mot det allmänna intresset av att rivning av attefallshuset ändå sker. Inga-Lill Ragnars uppfattning är att allmänintresset för åtgärden i det här fallet får betraktas som svagt. Skälen för det är följande.
- 6.2.13 Det kan *för det första* konstateras att kommunen inte ens har påstått att åtgärden att riva huset är motiverad utifrån de allmänna intressen som kravet på 4,5 meters avstånd till gräns avser att tillgodose; nämligen allmänna miljöhänsyn, brandsäkerhetskrav eller trafiksäkerhetsskäl (se prop. 1985/86:1 s. 256). Om

kommunen hade ansett att dessa intressen gör sig gällande på fastigheten hade kommunen i detaljplan kunnat införa utökad bygglovsplikt, vilket innebär att undantaget från lovplikt för attefallshus inte gäller för det område som planbestämmelsen omfattar (se 9 kap. 4 d och 9 kap. 8 §§ PBL). Någon sådan utökad lovplikt gäller dock inte enligt den aktuella detaljplanen. Tvärtom medger detaljplanen att byggnader placeras så nära som 4 meter från granntomt, vilket innebär att det allmänna intresset av att upprätthålla lagkravet om 4,5 meter i det här fallet är svagt (se Detaljplan D-115 antagen den 13 maj 1998, bilaga 3).

6.2.14 Stadsbyggnadsförvaltningen har i dess förslag till beslut i ärendet nämnt att allmänheten har ett intresse av att kunna använda sig av det naturområde som gränsar till Inga-Lill Ragnars fastighet (se Bygglövsavdelningens förslag till beslut den 5 februari 2024 i ärende med dnr SBN-2023-00660, s. 8, bilaga 12). Inga-Lill Ragnar har svårt att se hur attefallshusets placering begränsar allmänhetens tillgång till naturområdet. Huset är förvisso placerat 34 centimeter för nära gränsen men det beror på att staketet i sin tur är placerat en bit in på naturmarken. Det är rimligtvis inte attefallshusets placering, utan staketet, som i så fall begränsar allmänhetens tillgång till naturmarken. Det vore en betydligt mindre ingripande åtgärd att förelägga Inga-Lill Ragnar att flytta staketet än att förelägga henne att riva attefallshuset.

6.2.15 Det kan *för det andra* konstateras att åtgärden att riva attefallshuset inte kan motiveras av hänsyn till grannarnas intressen. Såväl de närmast berörda grannarna som den samfällighetsförening som är huvudman för den angränsande naturmarken har intygat att de inte motsätter sig husets placering.

Grannarna har tvärtom motsatt sig husets rivning då eventuella rivningsarbeten skulle medföra olägenheter och störningar för dem. Det bör noteras att intyget från samfälligheten är en ny omständighet som framkommit genom stämman som hölls i samfälligheten den 21 april 2024. Borgviks samfällighet som är huvudman för platsen mot vilken byggnaden är placerad har hållit omröstning om stämman haft något att invända mot byggnadens placering vilket stämman vid omröstning inte haft. Huvudmannen enligt detaljplanen har därmed givit ett civilrättsligt godkännande av placeringen av byggnaden. Eftersom omständigheten är ny har den inte prövats varken i tidigare process eller genom Haninge kommuns beslut om rivning. (Se Grannarnas medgivande av attefallshusets placering den 22 april 2022, bilaga 9 och Mötesprotokoll från Borgviks samfällighetsförenings årsmöte den 21 april 2024, bilaga 10.)

- 6.2.16 *För det tredje* kan det ytterligare intresse som kommunen hänvisat till, nämligen allmänintresset av regelefterlevnad, inte anses väga tyngre än Inga-Lill Ragnars motstående intressen i det här fallet. Stadsbyggnadsförvaltningen har i dess förslag till beslut i ärendet hänvisat till ”allmänhetens intresse av att lagen tolkas lika för alla samt förutsägbarhet genom att kommunen följer paragraferna i PBL” (se Bygglovsavdelningens förslag till beslut den 5 februari 2024 i ärende med dnr SBN-2023-00660, s. 8, bilaga 12).
- 6.2.17 Inga-Lill Ragnar ifrågasätter inte att det finns ett generellt allmänt intresse av att reglerna i PBL efterlevs och att en åtgärd som bedöms strida mot PBL blir undanröjd eller på annat sätt rättad. Intresset av regelefterlevnad är dock inte sådant att det alltid

väger tyngre än motstående intressen. En sådan tolkning skulle gå stick i stäv med Högsta domstolens praxis avseende det krav på proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet som följer av egendomsskyddet. Högsta domstolen har uttryckligen anfört att proportionalitetsprincipen under vissa omständigheter kräver att en myndighet underlåter att fatta beslut om en betungande åtgärd trots att åtgärden i och för sig har stöd i lag (se "Förhandsbeskedet i Värmdö" NJA 2016 s. 868 p. 16).

- 6.2.18 Vid bedömning av hur starkt intresset av regelefterlevnad är i det aktuella fallet bör det beaktas att avvikelsen om 34 centimeter uppkom till följd av ett uppenbart misstag, och inte genom ett försök att kringgå regelverket. Det bör härvid även beaktas att kravet på 4,5 meter till gräns har flera lagreglerade undantag och alltså inte strikt måste upprätthållas i alla lägen.
- 6.2.19 Sammantaget är Inga-Lill Ragnars uppfattning att det är oproportionerligt att hon ska tvingas riva sitt attefallshus på grund av att det till följd av ett uppenbart misstag byggts 34 centimeter för nära tomtgräns. Rivningsföreläggandet innebär skada överstigande en miljon kronor för Inga-Lill Ragnar, samtidigt som det enda egentliga allmänintresse som talar för rivning är ett strikt upprätthållande av ett avståndskrav, som i själva verket har flera lagreglerade undantag. Kommunens beslut innebär en oskälig börda för Inga-Lill Ragnar och det ska därför upphävas.

6.3 Under alla omständigheter ska kommunens beslut ändras så att tiden när rivningen senast ska vara utförd förlängs till 24 veckor efter att beslutet vunnit laga kraft

- 6.3.1 Kommunens beslut om rättelseföreläggande genom rivning har förenats med ett vite på 100 000 kr som kan dömas ut om huset inte rivits inom 16 veckor från det att föreläggandet vunnit laga kraft.
- 6.3.2 För det fall länsstyrelsen bedömer att kommunens beslut utgör ett proportionerligt intrång i Inga-Lill Ragnars egendomsskydd ska beslutet i vart fall ändras så att rivningen senast ska vara utförd 24 veckor efter att beslutet vunnit laga kraft.
- 6.3.3 En rivning av huset behöver ske under sommarhalvåret för att väderförhållandena ska tillåta de nödvändiga arbetena med rivningen. Då det är högst osäkert om och när rivningsföreläggandet vinner laga kraft riskerar en frist på 16 veckor att rivningen behöver förläggas på vinterhalvåret.
- 6.3.4 Med den förlängda fristen ges Inga-Lill Ragnar en faktisk möjlighet att efterkomma föreläggandet. Med hänsyn till att huset inte innebär någon olägenhet och att huset ändå inte får tas i bruk utan slutbesked är det skäligt att beslutet ändras så att Inga-Lill Ragnar föreläggs att riva huset inom 24 veckor från att beslutet vinner laga kraft.

Som ovan,



Erik Scherstén



Elmer Jonstoj Berg



Maxim del Rio Diaz

Förteckning över bilagor

1. Byggnmälan för fastigheten Smådalarö [REDACTED] den 16 februari 2021
2. Haninge kommuns beslut om startbesked den 12 mars 2021 i ärende med dnr BYGG.2021.56
3. Detaljplan D-115 antagen den 13 maj 1998
4. Lägeskontroll över fastigheten Smådalarö [REDACTED] den 13 september 2021
5. E-post från [REDACTED] vid Double Win Houses AB till Haninge kommun den 30 september 2021
6. Haninge kommuns beslut att neka slutbesked den 1 december 2021 i ärende med dnr BYGG.2021.56
7. Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 2 februari 2022 i ärende med dnr 403-84303-2021
8. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 28 mars 2022 i mål P 838-22
9. Grannarnas medgivande av attefallshusets placering den 22 april 2022
10. Mötesprotokoll från Borgviks samfällighetsförenings årsmöte den 21 april 2024
11. Kungörelse av konkursbeslut i Post- och inrikes tidningar den 12 augusti 2022
12. Bygglovsavdelningens förslag till beslut den 5 februari 2024 i ärende med dnr SBN-2023-00660
13. Haninge kommuns föreläggande om vite och rivning den 27 mars 2024 i ärende med dnr SBN-2023-00660