



Regeringskansliet
Näringsdepartementet
n.registrator@regeringskansliet.se
peter.kalliopuro@regeringskansliet.se

Boverkets rapport Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag

(dnr N2018/02780/SPN)

Länstyrelsen yttrar sig över Boverkets rapport 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag

Övergripande motivering

Det är bra att förenkla möjligheterna att bygga och öka förutsägbarheten, men Länstyrelsen bedömer att ytterligare förändringar i reglerna inte bidrar till detta utan gör det ännu mer komplext. Lösning ligger i att se över hela regelsystemet, främst nionde kapitlet i plan- och bygglagen.

Den ursprungliga inriktningen på plan- och bygglagens reglering av åtgärder på bebyggelsen har varit att i bygglov bedöma användningssätt, utformning och påverkan på omgivningen. Anmälningsärenden har gällt åtgärder som gäller mer tekniska åtgärder där samhället ändå haft ett intresse av att kontrollera utförandet. Syftet med regleringarna har varit att få en förhandsprövning av om en åtgärd är tillåten, eftersom en efterhandsprövning genom ingripande är dyr, svår att förutsäga för den enskilde och leder till att ekonomiska och kulturhistoriska värden förloras.

De senaste årens många förändringar i bygglagstiftningen i syfte att förenkla byggprocessen har lett till att lagens logik och tydlighet har urholkats. För den enskilde har det inneburit en ökad osäkerhet genom att denne först måste bygga, innan hen kan veta om åtgärden är tillåten eller ej.

Vidare gäller för den enskilde som vill utföra en Attefallsåtgärd att denne måste lämna in handlingar som motsvarar en bygglovsansökan för att få startbesked, vilket inte riktigt är vad de förväntat sig. För byggnadsnämndernas del har

förändringarna lett till att mycket tid och kraft behövt ägnas åt att sätta sig in i de nya bestämmelserna och förklara dessa för allmänheten.

Enligt den uppföljning som Boverket gjort med stöd av länsstyrelserna har lagändringen gällande komplementbostadshus inte lett till särskilt många nya bostäder, vilket ju delvis var syftet med dem. Däremot har de lett till att fastighetsägare kunnat göra förbättringar genom tillbyggnader och komplementbyggnader som tidigare inte varit möjliga.

Sammanfattande synpunkter

Det bör göras en utvärdering av vad de så kallade Attefallsbestämmelserna har fått för effekt på byggandet.

Se över hela kapitel 9 i plan- och bygglagen, som idag är ett svårläst lapptäcke med krav som följs av vissa undantag på kraven. Kapitlet bör höra till de allra mest lättlästa, eftersom det är här allmänheten ska förstå om de behöver tillstånd för sin byggåtgärd eller ej. Kapitlet bör innehålla en lättförståelig och enhetlig reglering av det som är viktigt för samhället.

Se främst över reglerna om bygglovsbefriade åtgärder som kräver anmälan. För att underlätta förståelsen för vad man får bygga och inte, föreslår länsstyrelsen att Attefallsåtgärder blir bygglovspliktiga samtidigt som det ska vara relativt billigt och finnas lättnader för att få bygglov för just dessa åtgärder. Det ska inte ställas lika höga krav på en Attefallsåtgärd som det görs vid ordinarie bygglovsansökan, genom att åtgärden kan få strida mot detaljplan. Det problem som nu uppstått i och med att grannar inte får klaga på starbesked inför byggandet av Attefallsåtgärd men ändå tillerkänts rätt att klaga utifrån Europakonventionen kommer då att försvinna. Genom bygglov blir det mer förutsägbart för den som ska utföra Attefallsåtgärd att besked från nämnden faktiskt innebär att man får bygga. Det ger samtidigt en möjlighet för grannar att få sin rätt tillvaratagen då de har möjlighet att överklaga ett bygglov.

Länsstyrelsen ser inte syftet med att en Attefallsåtgärd endast ska få utföras som komplettering till *befintliga* en- och tvåfamiljshus. För den enskilde är det märkligt att vid nybygge först vara tvungen att bygga färdigt sitt hus för att därefter direkt riva ner delar av nybygget och då bygga ut en Attefallsåtgärd. Det är mer effektivt för alla om åtgärden tillåts även innan bostadshuset står färdigt.

Inför en enhetlig reglering av utvändiga ändringar för alla typer av byggnader inom detaljplan och områdesbestämmelser.

Länsstyrelsen anser också att ett krav på anmälan/bygglov för takkupor ska finnas. Detta på grund av samhällsintresset att dessa utförs på ett säkert sätt och kan ofta innebära att en vind får ändrad användning. Även solpaneler bör omfattas av krav på anmälan av brandsäkerhetsskäl.

Boverkets förslag gällande Attefallsåtgärder och överklagande

Boverket föreslår att det i motivuttalande till ändringarna i PBL ska anges att startbesked får negativ rättskraft endast i den del de avser prövning av krav om hänsyn till allmänna och enskilda intressen i 2 kap. PBL för Attefallsåtgärder (s. 5, 14, 16–17).

Enligt 10 kap. 23 § punkt 1 PBL ska byggnadsnämnden meddela startbesked om åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Enligt nuvarande praxis bestäms vilka frågor som omfattas av negativ rättskraft, det vill säga vilka frågor som sedan inte kan prövas igen, utifrån det underlag som lämnats vid anmälan, inte huruvida någon faktisk prövning har skett utifrån kraven i PBL. Boverkets förslag på ny bestämmelse, 10 kap. 23 a § PBL, innehåller samma skrivning i punkt 2 som i nuvarande punkt 1. Prövningen av kraven, förutom de i 2 kap. PBL som har lyfts ut och lagts i punkt 1 i den nya bestämmelsen, ska enligt bestämmelsen alltså genomföras på samma sätt som enligt nuvarande lagstiftning. Länsstyrelsen ifrågasätter därför om startbeskedets rättsliga status kommer att ändras genom den nya bestämmelsen och om den praxis som nu gäller om startbeskeds negativa rättskraft kan frångås genom att endast i motivuttalande ange att startbesked får negativ rättskraft endast i den del de avser prövning av kraven i 2 kap. PBL.

Med tanke på detta och nämnda oklarheter vad som ska prövas i startbeskedet, avstyrker Länsstyrelsen förslaget och bedömer det lämpligare att utreda om Attefallsåtgärderna kan prövas i en bygglovsprövning med lägre ställda krav på planenlighet för att få bygglov. På det sättet kommer man ifrån frågan om den negativa rättskraften och brist på klagorätt för grannar; man kommer också ifrån tillsynen i efterhand och det blir tydligt för individ och samhälle vad som gäller.

Även om Länsstyrelsen inte delar Boverkets förslag på lösning för Attefallsåtgärder instämmer Länsstyrelsen i det Boverket säger om att en helhetsövergripande översyn av systemet för lov och anmälan bör göras (s 19).

Boverkets förslag gällande större Attefallsbyggnader med mera

Boverket bedömer att en utökning upp till 30 kvadratmeter för ett komplementbostadshus från dagens 25 kvadratmeter, skulle göra det mer attraktivt att uppföra dem (s 21–22). Länsstyrelsen instämmer i den bedömningen, eftersom alla grundläggande funktioner då skulle kunna rymmas inom byggnaden och den skulle därmed kunna fungera mer självständigt gentemot huvudbyggnaden. Det ger också en större möjlighet att utforma komplementbostadshuset på olika sätt och samtidigt uppfylla kraven som ställs på tillgänglighet. Om syftet med utökningen är att tillskapa fler bostäder, bör reglerna gälla just för komplementbostadshus och inte komplementbyggnader i allmänhet. I annat fall lär inte heller den här ändringen ge särskilt många nya bostäder. Förslaget om

sammanräkning med Attefallstillbyggnaden så att summan blir högst 40 kvadratmeter bedöms av Länsstyrelsen vara för komplicerad att hantera och avstyrks (s 22).

Länsstyrelsen instämmer i Boverkets förslag att det bör vara ett krav att grannarnas medgivande är skriftligt. Det blir en mer rättssäker hantering för både sökande och grannar (s 23).

Länsstyrelsen håller med om att det blir enklare om Attefallstillbyggnader också regleras med byggnadsarea (s 23–24). Visserligen innebär det att man kan göra ganska stora tillbyggnader om byggnaden har flera våningar, men tillbyggnaden kommer inte kunna bli högre än byggnaden. Det kommer även att bli enklare att hantera ärenden där det också ingår öppenarea, vilket idag orsakar en hel del huvudbry.

I motsats till Boverket anser Länsstyrelsen att det inte bör finnas hinder för att Attefallsåtgärderna görs samtidigt med övrig byggnation. Det är svårt att se meningen med att åtgärderna endast ska kunna utföras på befintliga bostadsbyggnader. Det i kombination med att byggnadsnämnderna har stora svårigheter att för allmänheten motivera varför de först måste bygga färdigt huset, för att sedan riva en del av den färdiga väggen för att göra tillbyggnaden i efterhand, gör att Länsstyrelsen anser att det istället bör förtydligas att det ska vara möjligt att få åtgärden gjord i samband med nybyggnation (s 24). Om åtgärderna förs in som en möjlig avvikelse och prövas i bygglov, kan åtgärderna hanteras i ett ärende istället för i två, vilket bör minska arbetsbördan på byggnadsnämnderna och bli betydligt billigare och enklare för byggherren.

Boverkets förslag gällande förändrade krav på bygglov för utvändiga ändringar av byggnader

De många förändringarna i bygglovsplikten har egentligen inte lett till någon förenkling för den enskilde. De måste fortfarande uppfylla samhällets krav på utformning, god helhetsverkan och tekniska egenskaper, men utan stöd av byggnadsnämndens formella och bindande bedömning i form av bygglov och startbesked. Prövningen har istället skjutits till en efterhandsgranskning med risk för ingripanden och kostsamma rättelser.

För att råda bot på osäkerheten som kan uppkomma föreslår Boverket att byggherren ska kunna få ett lovbesked av byggnadsnämnden. Ett besked som i praktiken förefaller vara ett bygglov. En sådan ordning gör det inte enklare för den enskilde att veta vad som gäller. Gör det till ett bygglov istället.

Länsstyrelsen anser att samma krav på anpassning för utvändiga ändringar bör gälla för alla sorters byggnader inom planlagt område (detaljplan eller områdesbestämmelser) och att det bör, som Boverket föreslår, regleras på ett ställe, till exempel 9 kap. 2 §. Idag regleras yttre ändringar på minst fem olika ställen i 9 kap. vilket försvårar för dem som ska tillämpa lagen.

Det finns ingen anledning att ha lägre krav på bygglovsplikten för en- och tvåbostadshus, snarare kan privatpersoner behöva mer stöd från byggnadsnämnden.

Det är svårt för den enskilde att förstå de skilda termer som används för att gradera åtgärderna, såsom ändring, avsevärd påverkan och väsentlig ändring. En enhetlig term och enhetliga krav på olika typer av byggnader inom planlagt område skulle underlätta för alla inblandade.

Länsstyrelsen avstyrker således ytterligare sänkningar i kraven på bygglov för utvändiga ändringar med motiveringen att det är mer effektivt att krav som är viktiga för samhället förhandsprövas än att de bedöms i efterhand.

Boverkets förslag gällande översyn av kraven på anmälan

Länsstyrelsen anser att det är bra att det tydligt framgår vilka åtgärder som kräver anmälan och inte. Det är också logiskt att de åtgärder som inte kräver tillstånd vid uppförande inte heller ska kräva tillstånd vid ändringar eller rivning (s 45–46). Frågan om hantering av rivningsavfall bör kunna behandlas genom miljöbalken.

Det är bra om det förvillande begreppet ”anmälan” byts ut mot en annan term som är mer entydig för byggherren. ”Ansökan om startbesked” eller det tidigare ”bygganmälan” skulle kunna vara lämpliga.

Länsstyrelsen föreslår att takkupor, jämte de övriga Attefallsåtgärderna, ska vara generella möjliga avvikelser från detaljplan men kräva bygglov. Takkupor bör i alla händelser även fortsatt kräva startbesked av flera skäl, såsom kontroll av konstruktion, brandskydds krav och säkerhet. Ofta är uppförande av takkupa kopplat till en ändrad användning av vinden, vilket byggnadsnämnden också bör ha uppsikt över (s 44).

Solpaneler bör också vara anmälningspliktiga, även de på en- och tvåbostadshus, för att säkerställa att de installeras och monteras på ett säkert sätt.

Ett möjligt undantag som skulle kunna utredas, där det inte nödvändigtvis behövs startbesked är mindre komplementbyggnader såsom förråd och garage. I dessa vistas inte människor stadigvarande och samhällets intresse av att i förväg kontrollera om kraven uppfylls är mindre.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av arkitekten Kajsa Reimers. I den slutliga handläggningen har även länsjuristerna Karin Birath och funktionschefen Lisa Montan medverkat.

Lisbeth Schultze

Kajsa Reimers

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.