



Datum
2018-08-29

Adress
August Palms Plats 1

Diarienummer
STK-2018-733

Yttrande

Till
Näringsdepartementet

Remiss från Näringsdepartementet - Boverkets rapport 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag N2018/02780/SPN

Sammanfattning

Malmö stad vill erinra om att Kommittén för Modernare Byggregler inom ramen för sitt pågående uppdrag om översyn av de regler som styr byggprocessen kommer att utreda inte bara om Boverkets Byggregler är ändamålsenliga, utan även lag och förordning. Kommitténs arbete bör inte föregripas i onödan och det är angeläget att för varje förslag till ändring överväga i vad mån kommitténs utredning bör avvaktas. Med detta sagt vill Malmö stad ändå framföra att flera av Boverkets förslag skulle innebära ett steg i rätt riktning mot enklare regler med en genomtänkt systematik, och framstår som lämpliga i övrigt. Malmö stad ställer sig i stort positiv till förslagen om möjlighet till större komplementbostadshus med mera och förenkling av krav på anmälan samt vad gäller lovplikt, slopad lovplikt för solcellspaneler och solfångare. Däremot är Malmö stad tveksam till den föreslagna lovbefrielsen vad gäller åtgärd som inte ändrar byggnadens eller området karaktär då detta innebär ett alltför stort ansvar för den enskilde att själv avgöra lovplikten, och avgöra huruvida man riskerar drabbas av byggsanktionsavgift för det fall man vidtar åtgärden utan lov.

Yttrande

Övergripande synpunkter

Malmö stad vill erinra om att Kommittén för Modernare Byggregler inom ramen för sitt pågående uppdrag om översyn av de regler som styr byggprocessen kommer att utreda inte bara om Boverkets Byggregler är ändamålsenliga, utan även lag och förordning. Kommitténs arbete bör inte föregripas i onödan och det är angeläget att för varje förslag till ändring överväga i vad mån kommitténs utredning bör avvaktas. Oaktat att Malmö stad till exempel instämmer med Boverkets bedömning att begreppet anmälan är olämpligt och mer korrekt kunde benämnas ansökan om startbesked, är detta ett exempel på en fråga som berör den grundläggande systematiken med olika tillstånd i form av bygglov och startbesked och där det kan vara lämpligt att avvakta analys och förslag från kommittén för Modernare Byggregler. Boverket pekar också själva på behovet av en helhetsövergripande översyn av systemet för lov och anmälan.

Vad gäller brister i rätten till domstolsprövning av Attefallsåtgärder vill Malmö stad med bestämmdhet avråda från den föreslagna lösningen som presenteras i rapporten. Malmö stad förordar istället att bygglovsplikt införs för Attefallsåtgärder, dock med en uttrycklig bestämmelse om att Attefallsåtgärder får strida mot detaljplan och utföras på byggnad som strider mot detaljplan. Detta skulle säkerställa den önskvärda effekten om berörda personers möjlighet till domstolsprövning och sökandens behov av att få ett lagakraftvunnet tillstånd, utan att man ytterligare komplicerar systematiken i PBL och utan några egentliga negativa effekter för den sökande.

Synpunkter på specifika delar av Boverkets förslag

Analys av Attefallsåtgärder

Malmö stad instämmer med analysen att införandet av regler om undantag för bygglov för s.k. Attefallsåtgärder endast i begränsad utsträckning bidragit till bostadsförsörjningen, och att regleringen som sådan inte är ändamålsenlig i alla avseenden. De anmälningar som kommit in angående Attefallsåtgärder till stadsbyggnadskontoret i Malmö, är för övrigt sällan ansökan om nybyggnation av bostad, utan en överväldigande majoritet av ärendena rör nybyggnad av komplementbyggnad eller tillbyggnad.

Beträffande att reglerna inte i tillräcklig utsträckning beaktar påverkan på enskilda intressen hos omgivningen instämmer Malmö stad i att detta är ett problem. Malmö stad är dock tveksamma till valet av väg för att nå målet om ökad rättssäkerhet. Det är skäligt att det kan komma att prövas i efterhand om en Attefallsbyggnation uppfyller de krav som var grund till beslutet att tillåta uppförande av densamma. Däremot är det olämpligt att åtgärda denna brist genom att införa ytterligare en typ av tillstånd, närmast som ett mellanting mellan nuvarande bygglov och startbesked. Detta skulle bara ytterligare förvärra problemet med en svåröverskådlig och ogenomtänkt systematik. Införande av regler som ligger i nivå med de regler som gäller för en vanlig bygglovsprövning tar bort syftet med Attefallsreglerna att förenkla för byggherren/fastighetsägaren.

Malmö stad förordar istället att bygglovsplikt införs för Attefallsåtgärder, dock med en uttrycklig bestämmelse om att Attefallsåtgärder får strida mot detaljplan och utföras på byggnad som strider mot detaljplan samt med krav på grannhörande endast avseende granne vars tomt ligger närmare än 4,5 meter (sådan grannes godkännande är ju en förutsättning för att åtgärden ska betraktas som Attefallsåtgärd). Detta skulle säkerställa den önskvärda effekten om berörda personers möjlighet till domstolsprövning och sökandens behov av att få ett lagakraftvunnet tillstånd, utan att man ytterligare komplicerar regelsystemet och utan några egentliga negativa effekter för den sökande. Eftersom åtgärderna ändå kräver byggnadsnämndens tillstånd är ju den stora vinsten för den enskilde med Attefallsåtgärderna just, att dessa inte behöver vara förenliga med detaljplan.

Boverket menar att byggnadsnämnden innan startbesked ska pröva om en åtgärd ”kan förväntas” uppfylla lagkraven och att detta inte är en lika detaljerad prövning som den som sker

i bygglovet och därför är det inte rimligt att ett sådant beslut får ”negativ rättsverkan”. Tanken med att det inte för andra än byggherren skulle gå att överklaga ett startbesked, är antagligen att detta beslut setts som en fråga mellan myndigheten och byggherren. I och med att man införde Attefallsreglerna ändrade man förutsättningarna för detta, då tanken i PBL ju är att de frågor som regleras i 2 kap PBL redan ska vara prövade i bygglovet. Malmö stad ser en problematik i att grannar har möjlighet att överklaga ett startbesked utan att detta föregåtts av bygglov där man i bindande beslut gjort en detaljerad bedömning och tagit ställning till lämpligheten innan startbesked beviljas. Malmö stad erinrar också om att man från och med nästa år endast kommer att ha fyra veckor på sig att handlägga ett anmälningsärende vilket kan jämföras med de tio veckor som gäller för motsvarande bygglovsprövning.

Problemet med att omgivningspåverkan för anmälningspliktiga åtgärder bedöms i startbesked, med för tillsynsmyndigheten bindande verkan, är för övrigt inte med nödvändighet begränsad till Attefallsåtgärder utan kan göra sig påmind även i andra fall. Vid installation av braskaminer kan till exempel olägenhet uppkomma för omgivningen till följd av rök och anläggning med solceller kan tänkas medföra en påverkan på stadsbilden som närboende anser strider mot kraven i PBL. Översyn av hur bestämmelserna om startbesked lämpligen är utformade med hänsyn till tillvaratagande av motstående enskilda intressen bör göras inte bara för Attefallsåtgärder, utan generellt för anmälningspliktiga åtgärder. Problematiken löses alltså inte genom införandet av en specialbestämmelse för Attefallsåtgärder.

Rättskraften av beslut är ytterst en fråga för domstol. Detta framgår inte minst av att mark- och miljööverdomstolen i ett antal avgöranden åsidosatt den uttryckliga bestämmelsen i 13 kap 15 § PBL om att endast sökanden får överklaga beslut om startbesked. Skulle regeringen trots fördelen med att införa bygglovsplikt såsom Malmö stad förordar och därmed ansluta till befintlig systematik ändå överväga alternativet med en specialreglering i enlighet med Boverkets förslag, bör man utreda vidare hur bestämmelserna i så fall bör vara utformade. Med hänsyn till att det slagits fast av mark- och miljööverdomstolen att startbesked har negativ rättskraft kan behovet av specialbestämmelser i enlighet med Boverkets förslag beträffande i vad utsträckning byggnadsnämnden ska pröva olika frågor i startbesked ifrågasättas och förslaget framstår som onödigt tillkrånglat. Det huvudsakliga syftet med Boverkets förslag torde rimligen vara att säkerställa att grannar får kännedom om beslut och kan överklaga samt att sökanden kan förlita sig på att beslut om startbesked vinner laga kraft gentemot grannar. Det bör därför vara tillräckligt att införa regler om att beslut om startbesked för Attefallsåtgärd ska tillställas grannar genom lösbrev och kungöras i likhet med ett beslut om bygglov.

För de fall Attefallsåtgärder även framöver kommer att vara anmälningspliktiga är det bra om regler kring medgivande från granne formaliseras i lagstiftningen.

Angående begreppet anmälan, instämmer Malmö stad med Boverkets bedömning att begreppet anmälan är olämpligt och mer korrekt kunde benämnas ansökan om startbesked. Detta är dock en fråga som berör den grundläggande systematiken med olika tillstånd i form av bygglov och startbesked och som kommittén för Modernare Byggregler kommer att se över

inom ramen för sitt uppdrag. Det kan inte uteslutas att kommittén kommer att föreslå en mer eller mindre genomgripande förändring av de olika tillstånd som meddelas enligt PBL och hur dessa ska betecknas, exempelvis genom att nuvarande startbesked kommer att heta bygglov.

Större Attefallstillbyggnader med mera

Utökning av lovbefrielse

Malmö stad är positiv till förslaget att öka valfriheten för den enskilde genom att tillåta komplementbostadshus/komplementbyggnad om 30 m² förutsatt att den tillsammans med Attefallstillbyggnad inte överstiger 40 m². Detta är positivt och underlättar för byggherren att kunna hitta planlösningar som uppfyller de krav som ställs enligt regelverket.

Sammanläggning

Sammanläggning av arean för Attefallshus och Attefallstillbyggnader upplevs positivt, detta ökar friheten för byggherren/fastighetsägaren att bedöma vad man vill lägga mest yta på och borde ligga i linje med intentionerna av de ursprungliga Attefallsreglerna.

Byggnadsarea

Malmö stad tycker det är positivt med en ändring så att även Attefallstillbyggnad avser byggnadsarea, då detta medför att reglerna blir mer enhetliga och lättförståeliga. Denna ändring bör genomföras oberoende av förslaget i övrigt.

Grannemedgivandens rättsliga status

Malmö stad anser att det är bra att Boverket i rapporten lyfter problemen med och osäkerheten kring grannemedgivandens rättsliga status. Det är välkommet att reglera direkt i föreskrift att sådant medgivande ska vara skriftligt, dock vill Malmö stad i sammanhanget uppmärksamma att om man väljer att bibehålla Attefallsåtgärder som anmälningspliktiga åtgärder kan en sådan bestämmelse lämpligen placeras i 6 kap PBF under den befintliga rubriken ”Handläggningen av ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan” och inte som föreslaget i PBL under en ny rubrik ”Handläggningen av anmälningsärenden”.

Attefallsåtgärder till befintliga en- och tvåbostadshus

Beträffande förslaget att i lagtexten förtydliga att Attefallsåtgärder endast kan komma i fråga för ett befintligt bostadshus vill Malmö stad för det första påpeka att ett antal byggnadsnämnder gör en annan bedömning än Boverket och anser att ett sådant anmälningsärende kan handläggas parallellt med ett bygglovsärende. Detta innebär inte att dessa myndigheter kan sägas göra en felaktig tolkning, utan endast att man gör en annan tolkning av reglerna än Boverket.

Tolkningen att anmälan om Attefallsåtgärd kan kombineras med ansökan om bygglov görs mot bakgrund av syftet med reglerna, nämligen att möjliggöra för fastighetsägare att utöver vad som är tillåtet enligt detaljplan kunna exploatera fastigheten ytterligare. Varför man

skulle tillåta en sådan möjlighet till lättnad av reglerna för den enskilde i uttalat syfte att möjliggöra ytterligare exploatering, samtidigt som man avsiktligt skulle begränsa möjligheten att utnyttja denna lättnad för den som inte redan utnyttjat den maximala byggrätten enligt detaljplan är svårförståeligt och något motiv för en sådan begränsning kan knappast finnas från allmän synpunkt. Det finns därmed inte heller skäl att införa en sådan uttrycklig begränsning; tvärtom bör man tydliggöra att en sådan kombination av tillstånd är tillåten och tydliggöra detta i PBL. Det hade till exempel varit önskvärt med en uttrycklig regel om att avvikelser från bygglov uppkommen på grund av Attefallstillbyggnad inte medför hinder för att lämna slutbesked i samband med att slutbesked lämnas för Attefallstillbyggnaden.

Det är ologiskt med hänsyn till reglernas syfte samt ur såväl privat- som samhällsekonomiskt perspektiv att man i enlighet med Boverkets tolkning skulle vara tvungen att först bygga färdigt en byggnad eller tillbyggnad enligt bygglov, och därefter omedelbart behöva riva en nyuppförd yttervägg för att möjliggöra en Attefallstillbyggnad. Lika ologiskt ter det sig att man skulle vara förhindrad att i samband med byggnation av huvudbyggnad utnyttja den anlåtade byggfirman till att även uppföra ett önskat komplementbostadshus. Detta är ett meningslöst resursslöseri. Vidare undergräver det förtroendet för byggnadsnämnderna, ett förtroende byggnadsnämnderna är beroende av för att kunna föra en dialog med byggnadsindustrin. Ett ytterligare problem med denna typ av beslut är att man tvingar byggherren att göra dåliga val med skarvar i grundplattan och eventuellt dubbla uppvärmningssystem som ingen, varken myndigheten, byggherren eller samhället är betjänt av. Denna strikta tolkning av Attefallsreglerna vänder vi oss mot då det drabbar flera personer på ett olyckligt sätt.

Detta är ett bra exempel på hur en lagregel, om man tolkar den bokstavligt, i praktiken blir väldigt svår att arbeta efter. Ett exempel är att när man vill göra en tillbyggnad av ett enbostadshus (exempelvis ett större vardagsrum) men inte klarar exploateringskravet. Det som byggherrarna då gör är att dela upp byggnationen i två delar, en del som ligger inom exploateringsstalet och en del som ligger utöver exploateringsstalet.

Malmö stads erfarenhet är att det är relativt vanligt med önskemål om att i ett sammanhang kunna utföra en kombination av bygglovs- och anmälningspliktiga åtgärder för att maximalt kunna bebygga sin fastighet på sätt som är tillåtet och Malmö stad menar att ett uttryckligt förbud i enlighet med Boverkets förslag skulle vara svårt att upprätthålla och försvara gentemot de drabbade fastighetsägarna.

Ändrad lovplikt för byte av färg och utvändiga material

Malmö stad ser i och för sig positivt på ambitionen att förenkla läsbarheten av reglerna om bygglovsplikt för byte av färg och utvändiga material genom att inarbeta nuvarande 9 kap 5 och 6a §§ PBL och samla reglerna i 9 kap 2 § PBL. Malmö stad ställer sig även positivt till förslaget att utvidga redan beslutat undantag från bygglovsplikt för montering av solcellspaneler och solfångare till att även innefatta integrerade lösningar i form av byte till solcellspaneler eller solfångare som fasad- eller takmaterial.

Malmö stad ställer sig dock tveksam till förslaget att bygglovsplikt för annan byggnad än en- och tvåbostadshus ska gälla för åtgärd som ändrar byggnadens eller områdets karaktär. En sådan regel ger alltför stort utrymme för tolkning för att en enskild på ett tillräckligt tydligt sätt ska kunna förstå om tänkt åtgärd är lovpliktig eller inte och är därför olämplig. Malmö stad erinrar om att vidtagande av lovpliktiga åtgärder utan erforderligt tillstånd medför sanktion i form av byggsanktionsavgifter som många gånger kan uppgå till ansevärda belopp, och att det inte minst av denna anledning med hänsyn till enskilda intressen är av stor vikt att reglerna är så klara och tydliga som möjligt. Man ska inte behöva missta sig på vad som är bygglovspliktigt och inte.

Myndighetsärenden avseende tillståndsgivning avser i normalfallet en materiell prövning av om viss åtgärd är tillåten eller inte. Att man beträffande bygglov kan identifiera ett behov av att byggnadsnämnden ska kunna meddela bindande beslut vad gäller tillståndsplikten som sådan visar i sig att reglerna om lovplikt redan nu är alltför svåra att förstå och tolka. Malmö stad ser en fara i att göra dem ännu mer svårtolkade.

Skulle regeringen överväga att ändra lovplikten i enlighet med Boverkets förslag menar Malmö stad att detta förutsätter en tydlig vägledning om hur regeln ska tolkas, i form av allmänna råd från Boverket.

Översyn av krav på anmälan

Behov av bättre struktur och uppdelning av bestämmelserna om anmälan

Malmö stad ställer sig positiv till att man ser över strukturen för hur bestämmelserna delas upp och att bestämmelserna om anmälan omstruktureras i enlighet med den princip som Boverket föreslår, då detta medför en ökad tydlighet om vad som är anmälningspliktigt. Förslaget om att åtgärder som undantagits bygglovsplikt, generellt inte heller ska vara anmälningspliktiga, om det inte uttryckligen anges är bra och ett klart förtydligande.

Malmö stad vill däremot påpeka att lagtexten för att inte bli svårtolkad och direkt missvisande hade behövt justeras. Den föreslagna inledningen av 6 kap 5 § PBF, ”För åtgärder som inte kräver lov enligt 9 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) krävs den en anmälan vid”...bör ha en lydelse såsom ”för annan åtgärd än sådan som anges i 9 kap 2 § PBL” för att få den betydelse som Boverket uppenbarligen avsett. En åtgärd som inte kräver lov enligt 9 kap. 2 § PBL kan rimligen sägas inbegripa även åtgärder av den typ som räknas upp i 9 kap. 2 § PBL men som enligt andra bestämmelser i 9 kap PBL undantagits från krav på bygglov, vilket är just de åtgärder Boverket velat tydliggöra inte omfattas av bestämmelsen. Man kan ju inte hävda bygglovsplikt för sådan åtgärd med stöd av 9 kap. 2 § PBL. Om inte annat är den föreslagna lagtexten svårförståelig.

Attefallsåtgärder som även i fortsättningen bör kräva anmälan

Det är en konsekvent hållning att behålla anmälningsplikten för de åtgärder (Attefallsåtgärder) som räknas upp i detta avsnitt. Omgivningspåverkan av sådana åtgärder kan vara stor

och det är rimligt att detta prövas antingen i bygglov eller inom det tekniska skedet, som nu, i Attefallsreglerna. Än bättre hade varit att flytta tillbaks prövningen av dessa åtgärder till bygglovsprövningen, detta hade varit en mer rättssäker prövning.

Solenergianläggningar

Boverket anser att det generellt ska införas en anmälningsplikt på denna typ av anläggningar. Skälet till detta anges vara att de generellt påverkar byggnadens brandskydd väsentligt. Malmö stad ställer sig positiv till detta då en solenergianläggning kan påverka brandskyddet negativt ur brandspridningssynpunkt. Malmö stad vill dock påpeka att elsäkerhetsverket är den myndighet som hanterar elfrågor. Elektriker är dessutom ett hantverksyrke som kräver legitimation. Brandsäkerhetsfrågor i samband med solenergianläggningar hanteras med andra ord även av annan lagstiftning än PBL och brandsäkerheten kan inte endast garanteras av PBL:s kontrollsystem (vilket bygger på egen-kontroll) och om man vill öka säkerheten i samband med installation av solenergianläggningar bör man även fundera på hur hela processen och annan lagstiftning fungerar.

Attefallstakkupor

Malmö stad ställer sig positiv till att anmälningsplikten slopas.

Krav på anmälan – underhåll av särskilt värdefulla byggnader

Boverkets förslag att ändra så att det istället finns möjlighet för kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser att bestämma att särskilt underhåll av byggnader som omfattas av förvanskingsförbud ska kräva anmälan är en positiv ändring.

Krav på anmälan - byggnadens bärande konstruktion och planlösning

Beträffande justeringar av anmälningsplikten ser Malmö stad det som positivt att anmälningsplikten avseende ändringar av konstruktion ska inträda först då denna påverkas väsentligt. Detta ligger i linje med hur bestämmelsen redan idag tillämpas i praktiken.

Begreppet anmälan

Angående begreppet anmälan, instämmer Malmö stad med Boverkets bedömning att begreppet anmälan är olämpligt och mer korrekt kunde benämnas ansökan om startbesked. Detta är dock en fråga som berör den grundläggande systematiken med olika tillstånd i form av bygglov och startbesked och som kommittén för Modernare Byggregler kommer att se över inom ramen för sitt uppdrag. Det kan inte uteslutas att kommittén kommer att föreslå en mer eller mindre genomgripande förändring av de olika tillstånd som meddelas enligt PBL och hur dessa ska betecknas, t.ex. genom att nuvarande startbesked kommer att heta bygglov.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Anna-Lena Alnerud
