



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (3)

2018-09-25

JURFAK 2018/48

Näringsdepartementet

**Boverkets rapport 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar
och anmälan – analys och förslag
(N2018/02780/SPN)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet har beretts möjlighet att yttra sig över Boverkets rapport med förslag på undantag från krav på bygglov för vissa byggnationer och installationer. I uppdraget ingick även att analysera och utvärdera de bygglovsbefriande åtgärder som infördes den 2 juli 2014 samt att utreda förutsättningar för att utöka byggnadsarealen för de så kallade Attefallsåtgärderna.

I det följande lämnar Juridiska fakulteten några synpunkter av övergripande karaktär.

Analys av Attefallsåtgärder

De så kallade Attefallsreglerna (bl.a. PBL 9 kap. 4c-4e) syftar till att bidra till bostadsförsörjningen genom att göra det enklare för en fastighetsägare att uppföra mindre byggnader och tillbyggnader i syfte att hyra ut dem. Förenkling består enkelt uttryckt i att sådana byggnationer är undantagna från krav på bygglov. På uppdrag av näringsdepartementet har Boverket analyserat och utvärderat reglerna och därvid lämnat en rad förslag på ändringar.

Juridiska fakultetsnämnden konstaterar inledningsvis att, såsom redogörs för på ett antal ställen i rapporten, Attefallsreglerna innebär att en rad intressen som skyddas i plan och byggregleringen åsidosätts. Därtill har reglerna brister med avseende på rätten till domstolsprövning av civila rättigheter enligt Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Angående det först nämnda blir effekten av att en åtgärd inte prövas enligt bygglovsreglerna att byggnationer kan komma att stå i strid med både allmänna och enskilda intressen. Till exempel kan en byggnation vara planstridig, siktlinjer eller annan prickmark kan bebyggas, kulturhistoriskt värdefulla områden kan förstöras och angränsande fastighetsägares intressen kan åsidosättas. Beroende på vilket sorts intresse det är som har åsidosatts kan det vara för sent att i efterhand vidta åtgärder för att återställa intresseläget.



Juridiska fakultetsnämnden vill framhålla vikten av att det inte införs bestämmelser i en lag som står i strid med andra bestämmelser i samma lag eller med annan speciallagstiftning. Målsättningen måste vara att undvika regelkonflikter, det är en grundläggande princip i lagstiftningsarbetet. Nämnden menar att de eventuella ändringar som görs med anledning av Rapport 2018:17 därför behöver tillgodose att befintliga regelkonflikter upphör och att nya konflikter inte uppstår. De förslag på ändringar som Boverket lämnar tillgodoser i någon mån detta, men i huvudsak endast med avseende på enskilda intressen. Konflikten med de allmänna intressena kvarstår. Som fakultetsnämnden ser det innebär konflikten en underminering av planreglerna med klara negativa följd effekter. Med anledning av det nu sagda förordar nämnden att ytterligare utredning görs med avseende på konflikten med de allmänna reglerna.

Vad angår enskilda intressen föreslår Boverket att regelkonflikten undviks genom att en prövning ska göras i samband med ansökan om startbesked. Prövningen ska ske i syfte att utreda om byggnationen kan komma att åsidosätta några i lag erkända intressen. Det är positivt. Förslaget innebär förvisso inte att prövningen ska vara så utförlig som en bygglovsprövning, men det är näraliggande. Därvid uppstår frågan om det är meningsfullt att behålla Attefallsundantagen från bygglovskravet. Handläggningsarbetet vid prövning av startbesked blir närmast lika omfattande som vid en bygglovsprövning. Vidare innebär inte förslaget en tillräcklig tillförsäkran om att regelkonflikten undviks. Detta beaktat föreligger goda skäl att helt avskaffa reglerna.

Det ovan sagda utgör på samma sätt skäl till varför Juridiska fakultetsnämnden inte ställer sig positiv till förslaget om att utöka den lovbefriade byggnadsarean från 25 till 30 kvadratmeter för Attefallsbyggnationer. Vidare, förslaget är motiverat av att Attefallsreglerna inte har uppfyllt sitt syfte, nämligen att bidra till bostadsförsörjningen. I stället har reglerna fyllt funktionen av utökad byggrätt för den enskilda. Med en byggarea om 30 kvadratmeter antas det med reglerna från början avsedda syftet bli uppfyllt. I rapporten finns inget underlag som visar på att en utökad byggarea skulle leda till uppfyllelse av syftet. Mot bakgrund av det och det faktum att reglerna kommer i konflikt med i lag skyddade intressen, ifrågasätter nämnden lämpligheten av att förslaget ska genomföras.

Boverket lämnar även förslag på hur konflikten mellan Attefallsreglerna och EKMR kan lösas. Juridiska fakultetsnämnden ställer sig bakom förslagen, som innebär möjlighet till överprövning av beslut om startbesked.

Förändrat krav på bygglov för utvändiga ändringar av byggnader

Enligt plan- och bygglagstiftningen gäller som huvudregel att det krävs bygglov för att uppföra byggnader eller göra ombyggnationer. Från huvudre-



geln finns en rad undantag. I Boverkets uppdrag ingår att undersöka om fler undantagen ska införas.

På samma sätt som enligt Attefallsreglerna medför också andra undantag från huvudregeln om bygglov att både allmänna och enskilda intressen riskerar att åsidosättas. Som exempel kan nämnas intressen såsom kulturmiljö, brandsäkerhet, arkitektur, teknisk hållbarhet och grannelag. Boverket framhåller denna aspekt i rapporten och anför att gällande regelverk härutöver är belastat med en del lagtekniska brister. Till exempel föreligger obalans såtillvida att vissa mer omfattande åtgärder är lovbefriade samtidigt som mindre omfattade åtgärder fortfarande kräver bygglov. Vidare uppfattas och hanteras befintliga undantag på olika sätt av olika kommuner, vilket innebär att samma typ av åtgärd kan omfattas av bygglovsundantag i vissa kommuner, men inte i andra. Det nu sagda har lagts till grund för att Boverket rekommenderar att vissa bestämmelser blir föremål för en mer omfattande utredning. Angående vissa delar förordas dock en utökning av antalet undantag från kravet på bygglov.

Juridiska fakultetsnämnden instämmer i vikten av att de av Boverket påtalade lagtekniska bristerna utreds närmare. Med hänvisning till de identifierade problemen menar nämnden att det mest lämpliga är att göra en total översyn av undantagsreglerna som sådana. De huvudsakliga skälen härför är förutsebarhet och rättssäkerhet, men också för att tillskapa en ändamålsenlig reglering på området.

Översyn av kraven på anmälan

Juridiska fakultetsnämndens inställning avseende nu gällande undantag och i rapporten föreslagna ändringar av undantagen gör sig gällande också avseende krav på anmälan.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av docent Erika P. Björkdahl. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg