

## **Boverkets rapport 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag**

### **Sammanfattning**

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillstyrker förslagen som ska lösa de rättsliga bristerna i regelverket kring Attefallsåtgärderna.

SKL anser att förslaget behöver kompletteras med erforderlig utökning av handläggningstiden för denna typ av anmälningsärende.

SKL tillstyrker förslaget om en utökad byggnadsarea för Attefallsåtgärder.

SKL understryker vikten av att Attefallsbestämmelsernas funktionalitet och nytta kontinuerligt utvärderas och analyseras.

SKL avstyrker förslaget om att Attefallsåtgärder uttryckligen bara får vidtas när slutbesked är utfärdat för det bostadshus åtgärderna är kopplade till. Förslaget bör omarbetas i syfte att skapa ett praktiskt och förståeligt arbetssätt för både byggnadsnämnden och den sökande.

SKL tillstyrker att ”anmälan” ersätts med ”ansökan om startbesked”.

SKL tillstyrker att formerna för grannemedgivande förtydligas.

SKL tillstyrker ändringarna i bestämmelserna om anmälan.

SKL avstyrker förslaget till ändringar i bygglovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial i nuvarande form. Förslagen bör utredas vidare och införlivas i den större förändring av regelverket som SKL i tidigare yttranden pekat på behovet av.

SKL vidhåller liksom i tidigare yttranden att om allt mer ansvar för att på egen hand förstå lagstiftningen flyttas till byggherren, måste staten ta sitt ansvar för att finansiera rådgivningen kring lagen.

SKL tillstyrker förslagen avseende solenergianläggningar, om de kan genomföras med en annan lagteknisk konstruktion än den föreslagna.

### **Ändringar av Attefallsåtgärderna**

Med ”Attefallsåtgärder” avses bygglovbefriade åtgärder enligt 9 kap 4a-4c §§ PBL, det vill säga kompletterande åtgärder till en- och tvåbostadshus som får utföras utan krav på bygglov.

**Brister i den rättsliga regleringen av Attefallsåtgärderna åtgärdas**

Boverkets analys och ett antal rättsfall har visat att de nuvarande reglerna för Attefallsåtgärder inte uppfyller rätten till domstolsprövning av civila rättigheter. Dessa rättsliga brister behöver åtgärdas.

Boverkets förslag innebär att byggnadsnämnden ska pröva i startbeskedet att kraven i 2 kap PBL uppfylls för Attefallsåtgärder. Förslaget innebär möjlighet att överklaga startbeskedet till den del det avser prövningen av kraven i 2 kap PBL.

Byggnadsnämnden får också en ny skyldighet att kungöra startbeskedet till den del det avser denna prövning. Handläggningen av denna ärendekategori kommer därmed att bli mer omfattande hos kommunen. Det är samtidigt nödvändigt att det rättsliga läget förtydligas.

SKL tillstyrker förslagen för att lösa de rättsliga bristerna i regelverket kring Attefallsåtgärderna.

Boverkets rapport berör däremot inte frågan om hur handläggningstiden påverkas av utökningen av byggnadsnämndens skyldigheter vid en anmälan om Attefallsåtgärd. Alla obligatoriska moment som tillförs processen tar tid. I ett läge där byggnadsnämndernas handläggningstider är så ifrågasatta att en överträdelse till och med kommer att innebära ekonomiska sanktioner för kommunen, är det en stor brist i konsekvensanalysen och förslagen att ingen hänsyn tas till detta.

SKL anser att frågan om påverkan på handläggningstiden för kommunen måste belysas i varje förslag till ändring av lagstiftningen, och att handläggningstiderna måste justeras i det fall ytterligare prövning ska ske i en viss ärendetyp.

SKL anser att det aktuella förslaget behöver kompletteras med erforderlig utökning av handläggningstiden för denna typ av anmälningsärende.

**Större tillåten storlek för en komplementbyggnad eller ett komplementbostadshus**

Förslaget innebär att den största möjliga byggnadsarean för en komplementbyggnad eller ett komplementbostadshus som uppförs med stöd av Attefallsreglerna ökar från 25 till 30 kvadratmeter. Sammantaget med tillbyggnader som tillkommer med stöd av Attefallsreglerna, får byggnadsarean inte överstiga 40 kvadratmeter.

Den analys Boverket gjort av Attefallsreglerna visar att de hittills i ytterst begränsad omfattning inneburit fler bostäder. Möjligheten att bygga mer på sin egen tomt i strid med detaljplan har istället utnyttjats till andra ändamål.

Ett syfte med Attefallsåtgärderna var att bidra till bostadsförsörjningen. Att utöka den möjliga ytan på ett komplementbostadshus ökar sannolikt möjligheten till att göra det till en attraktiv bostad. Det skulle därmed kunna bidra till att fler bostäder tillkommer genom Attefallsåtgärder.

SKL tillstyrker förslaget om en utökad byggnadsarea för Attefallsåtgärder, då det bör kunna bidra till att Attefallsåtgärdernas syfte att främja fler bostäder tillgodoses bättre.

Attefallsåtgärderna innebär samtidigt stora tillämpningsproblem och tolkningssvårigheter både hos landets byggnadsnämnder och hos den allmänhet som ska försöka förstå och tillämpa regelverket. Det finns därför all anledning att kontinuerligt fortsätta utvärdera bestämmelsernas effekt på bostadsbyggandet och utvecklingen av den bebyggda miljön.

SKL understryker vikten av att Attefallsbestämmelsernas funktionalitet och nytta kontinuerligt utvärderas och analyseras.

#### **Attefallsåtgärder som kompletteringar till befintliga en- och tvåbostadshus**

Det finns idag oklarheter i hur man ska se på möjligheten till att göra Attefallsåtgärder samtidigt med uppförandet av ett nytt en- eller tvåbostadshus. Frågan är om man måste invänta att det nya bostadshuset är på plats och slutbevis är utfärdat innan Attefallsåtgärder kan beviljas, eller om nybyggnation och Attefallsåtgärder för ett och samma en- och tvåbostadshus kan behandlas samtidigt.

Boverkets förslag innebär att det slås fast att Attefallsåtgärder uttryckligen får vidtas enbart för *befintliga* en- och tvåbostadshus. När det gäller *nybyggnation* av ett en- eller tvåbostadshus innebär det att slutbesked måste meddelas för det bostadshus som ska byggas, innan startbesked för Attefallsåtgärder som hör till huset kan beviljas.

För både byggherre och byggnadsnämnd vore det sannolikt mycket enklare att ha lagstöd för att behandla bygglov för en- eller tvåbostadshus och anmälan om Attefallsåtgärder för samma fastighet i någon form av parallella processer. Sannolikheten för att huvudbyggnad, tillbyggnader och komplementbyggnader ska utformas samtidigt och samspela med varandra ökar då markant. En diskussion om bebyggelsen på fastigheten som ett sammanhang kan då också föras mellan byggnadsnämnd och sökande. Det ger större möjlighet att skapa en så god lösning som möjligt för stadsbild, grannar och fastigheten som helhet. Praktiskt, ekonomiskt och byggtekniskt borde det också vara bättre för både den sökande och omgivningen att alla byggåtgärder utförs samtidigt. Det innebär en stor pedagogisk utmaning att exempelvis förklara för byggherren att man först måste uppföra en byggnad och få slutbesked, för att därefter riva delar av den för att kunna göra en Attefallstillbyggnad.

Lagstiftningen innebär idag en möjlig omfattning av ett en- eller tvåbostadshus och dess komplementbyggnader dels med stöd av detaljplan och dels för åtgärder som kan vidtas utan stöd av detaljplan. Att åtgärderna ska slutföras i en viss ordning blir ett teoretiskt resonemang som inte förenklar för vare sig byggnadsnämnd eller sökande. Det bör heller inte innebära några vinster för den bebyggda miljön.

SKL avstyrker förslaget om att Attefallsåtgärder uttryckligen bara får vidtas för ett befintligt en- och tvåbostadshus i den meningen att befintligt innebär att slutbesked

ska vara utfärdat för bostadshuset. Förslaget bör omarbetas i syfte att skapa ett praktiskt och förståeligt arbetssätt för både byggnadsnämnden och den sökande.

### **Byta ut begreppet anmälan mot ansökan om startbesked**

Begreppet ”anmälan” avseende Attefallsåtgärderna innebär att byggherren ska uppfylla en rad regler och lämna in ett relativt omfattande material till byggnadsnämnden, som i sin tur måste göra en omfattande granskning av materialet. Det är inte en självklarhet för allmänheten. Boverket anser att regeringen bör överväga att ersätta benämningen ”anmälan” med ”ansökan om startbesked”.

SKL delar denna uppfattning. Att åtgärderna presenteras som ”bygglovbefriade” ger också upphov till tolkningsproblem. Att en åtgärd är bygglovbefriad innebär inte att samhället inte ställer krav på den, vilket inte är självklart för allmänheten.

SKL tillstyrker att ”anmälan” ersätts med ”ansökan om startbesked”.

### **Grannemedgivande ska inhämtas av byggherren**

Om grannen går med på det, kan en Attefallsåtgärd utföras närmare tomtgräns än 4,5 meter. Detta så kallade grannemedgivande har därmed stor betydelse för den enskildes möjligheter till att utföra bygglovbefriade åtgärder på sin tomt. Det har därmed också i praktiken en stor avgörande betydelse för hur stadsbilden utvecklar sig. Förslaget innebär att det blir tydligt att det är den sökande som ska inhämta grannens medgivande, inte byggnadsnämnden.

Bestämmelserna om grannemedgivande tolkas på olika sätt i landets kommuner. Det är därför bra om reglerna förtydligas. I kommande översyner av lagstiftningen bör det däremot utredas om grannemedgivande är ett lämpligt tillvägagångssätt när det gäller så stora byggnadsverk som nu är aktuella.

SKL tillstyrker att formerna för grannemedgivande förtydligas. SKL anser att det samtidigt bör utvecklas vägledning avseende hur ett grannemedgivande ska utformas, så att det framgår att den granne som skriver på är medveten om omfattningen av den åtgärd som godkänns.

## **Övriga förslag**

### **Förändringar av bestämmelserna om anmälan**

Boverkets förslag innebär en omarbetning och förenkling av bestämmelserna om anmälan. Förslaget bör leda till en större tydlighet och att förutsättningarna för en korrekt tillämpning av regelverket ökar.

SKL tillstyrker ändringarna i bestämmelserna om anmälan.

### **Ändrad lovplikt för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial för andra byggnader än en- och tvåbostadshus**

Förslaget innebär att lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial minskas för andra byggnader än en- och tvåbostadshus, inom detaljplanelagt område. Detta avser alltså alla byggnader som inte är en- eller tvåbostadshus, det vill säga exempelvis i princip alla byggnader i stora delar av alla landets städer och tätorter.

Byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial skulle enligt förslaget fortfarande vara lovpliktigt om ändringen påverkar byggnadens eller områdets karaktär.

Ändringen av bygglovplikten gäller enligt förslaget inte för att på andra sätt än genom färg-, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial ändra det yttre utseendet av en byggnad. Det betyder alltså att en relativt liten åtgärd med ytterst begränsad omgivningspåverkan kan vara bygglovpliktig för en byggnad, medan ett byte av fasadmaterial med mycket stor omgivningspåverkan för samma byggnad skulle kunna ske utan bygglov.

Åtgärderna kommer fortfarande i många fall att vara anmälningspliktiga. Det finns nästan alltid tekniska aspekter på en ändring av material. Ofta beror det på att brandskyddet påverkas av att fasad- eller takläggningmaterialet byts.

Förslaget innebär att den som ska byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en byggnad själv ska kunna ta ställning till en rad frågor som innefattar kvalificerade och svåra bedömningar. Vilken är byggnadens respektive områdets karaktär i lagens mening? Påverkar ändringen byggnadens eller områdets karaktär väsentligen eller inte? Är då ändringen bygglovpliktig eller inte? Är ändringen av en sådan karaktär att det krävs en anmälan, för att den exempelvis påverkar byggnadens brandskydd? Är ändringen planerlig? Finns det övriga faktorer som spelar in i bedömningen om åtgärden är lovpliktig eller inte? Felaktiga bedömningar kan få kännbara ekonomiska konsekvenser för den som bygger, både i form av sanktionsavgifter och om åtgärder måste göras om eller tas bort. Självklart kan felaktiga bedömningar också leda till olyckliga konsekvenser för stadsbilden och den lokala miljön. Felaktiga bedömningar av om åtgärden påverkar brandskydd eller andra tekniska egenskaper, kan självklart också få långtgående konsekvenser.

Boverket redovisar en lång rad svårigheter av både praktisk och pedagogisk natur med att bygglovsbefria dessa åtgärder. För att kunna göra dessa åtgärder bygglovsbefriade i regelverket har Boverket också föreslagit en omfattande ändring av uppbyggnaden av de grundläggande reglerna för bygglov i PBL.

SKL anser att förslaget belyser att frågan om bygglovsbefrielse för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial inte låter sig lösas på ett enkelt sätt. Konsekvenserna av förslaget blir kännbara. Naturligtvis för den som på eget ansvar ska göra svåra bedömningar med risk för stor påverkan på stadsbild, brandskydd och

andra frågor. Förslaget skulle också leda till konsekvenser för landets byggnadsnämnder. Inte minst genom en sannolik stor ökning av behovet av rådgivning för att både allmänhet och kommersiella aktörer ska få hjälp att tolka lagstiftningen. Detta är en rådgivning som måste skattefinansieras av kommunen.

Frågan om bygglovsbefrielse för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial har ingen påverkan på bostadsbyggandet i landet. Förslaget lösgör i sin nuvarande form inga resurser hos landets byggnadsnämnder. Förslaget bidrar ytterligare till ett mycket svårförståeligt regelverk avseende bygglovgivning och anmälan. Fördelarna med förslaget i nuvarande form syns därmed vara marginella.

SKL avstyrker förslaget till ändringar i bygglovsplikten för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial i nuvarande form. Förslagen bör utredas vidare och införlivas i den större förändring av regelverket som SKL i tidigare yttranden pekat på behovet av.

SKL vidhåller liksom i tidigare yttranden att om allt mer ansvar för att på egen hand förstå lagstiftningen flyttas till byggherren, måste staten ta sitt ansvar för att finansiera rådgivningen kring lagen.

#### **Solenergianläggningar som är tak- eller fasadintegrerade**

Rapporten innehåller ett förslag om undantag från krav på bygglov för solenergianläggningar som är tak- eller fasadintegrerade. Lagtekniskt är det förslaget kopplat till ovanstående förslag till större omarbetningar av reglerna kring bygglovsplikten.

SKL tillstyrker förslagen avseende solenergianläggningar, om de kan genomföras med en annan lagteknisk konstruktion än den föreslagna.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko  
Ordförande