

RAPPORT 2018:17



Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan

– analys och förslag

Slutredovisning av ”Uppdrag att utreda ytterligare undantag från krav på bygglov samt se över kraven på anmälan enligt plan- och byggförordningen (2011:338)”

Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan

– analys och förslag

Titel: Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan
Rapportnummer: 2018:17
Utgivare: Boverket, april, 2018
Upplaga: 1
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-7563-556-9
ISBN pdf: 978-91-7563-557-6
Diarienummer: 3.4.1 1652/2017

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att utreda undantag från krav på bygglov för altaner, solcellspaneler och solfångare samt lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial. Boverket ska även se över kraven på anmälan och genomföra en bred analys av de bygglovsbefriade åtgärder som infördes den 2 juli 2014. I uppdraget ingår också att utreda förutsättningar för att utöka byggnadsarean för de idag bygglovsbefriade komplementbyggnaderna/komplementbostadshusen från 25 till 30 kvadratmeter.

Uppdraget, i den del som avser altaner samt solcellspaneler och solfångare utanpå byggnader, redovisade Boverket i oktober 2017. I denna rapport slutredovisas övriga delar av uppdraget.

Rapporten har sammanställts av Adam Laurin, Lina Magnusson, Lars Brask och Josefin Hane.

Karlskrona april 2018

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	8
Uppdraget.....	8
Metodik	9
Läsanvisningar och disposition	9
Analys av Attefallsåtgärder	10
Närmare om uppdraget	10
Boverkets analys av reglerna om Attefallsåtgärder	11
Boverkets slutsatser	14
Boverkets avslutande reflektioner	18
Större Attefallsbyggnader, m.m.	20
Närmare om uppdraget	20
Bakgrund	21
Boverkets bedömning	21
Förändrat krav på bygglov för utvändiga ändringar av byggnader	26
Närmare om uppdraget	26
Avgränsningar	26
Förutsättningar och utgångspunkter för undantag	28
Boverkets förslag och överväganden	32
Översyn av kraven på anmälan	38
Närmare om uppdraget	38
Nuvarande bestämmelser om anmälan	39
Förutsättningar och utgångspunkter för en översyn	39
Förändringsbehov och förslag	39
Författningsförslag	51
Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	51
Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	60
Författningskommentar	65
Plan- och bygglagen (2010:900)	65
Plan- och byggförordningen (2011:338)	71
Konsekvensutredning	74
Bilaga 1. Underlag till analys av Attefallsåtgärderna	89
Bilaga 2. Sammanställning av svar från plan- och byggenkäten	103
Bilaga 3. Krav på anmälan i PBF	111
Bilaga 4. Sammanfattning av djupintervjuer	116
Bilaga 5. Erfarenheter från workshop om Attefallsåtgärder	125
Bilaga 6. Byggnader och områden som är särskilt värdefulla	133
Bilaga 7. Krav på bygglov för utvändiga ändringar av byggnader	136
Bilaga 8. En byggnads och ett områdes karaktär	141
Bilaga 9. Regeringsuppdraget	146

Sammanfattning

Boverket redovisar i rapporten en uppföljning och analys av de lovbefriade åtgärder enligt 9 kap 4 a – 4 e § PBL som infördes den 2 juli 2014 (Attefallsåtgärder). Boverket redovisar också förslag om utökad lovbefrielse för komplementbyggnader och ändringsåtgärder samt förändringar av kraven på anmälan.

Analys av Attefallsåtgärder

Boverkets analys visar att den nuvarande rättsliga regleringen av Attefallsåtgärder brister när det gäller rätten till domstolsprövning av civila rättigheter enligt Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av analysen framgår också att de mål och motiv som låg till grund för att införa lovbefrielse för Attefallsåtgärder uppnås endast i begränsad utsträckning. Lovbefrielsen har t.ex. i praktiken lett till förhållandevis få ytterligare faktiska bostäder.

De brister som finns i den rättsliga regleringen av Attefallsåtgärder kan åtgärdas med begränsade ändringar inom ramen för nuvarande lovbefrielse och anmälningsplikt. Boverket redovisar i rapporten ändringar som innebär att byggnadsnämnden i startbesked prövar att kraven i 2 kap PBL uppfylls och som ger närboende en rätt att överklaga startbesked till den del det avser prövning av sådana krav. Boverket anser att ändringarna bör kombineras med motivuttalande som preciserar att startbesked för Attefallsåtgärder får negativ rättskraft endast i de delar det avser prövning av krav i 2 kap PBL. Det kommer därmed vara möjligt att ingripa med tillsyn mot fel och brister som rör andra krav.

Större komplementbostadshus/komplementbyggnader m.m.

Under förutsättning att de nuvarande rättsliga bristerna i PBL åtgärdas anser Boverket att det finns förutsättningar att ändra den nuvarande storleksmässiga begränsningen av lovbefriade komplementbostadshus/komplementbyggnader i 9 kap 4 a § PBL från 25,0 till 30,0 kvadratmeter byggnadsarea. Det kan göra dem mer attraktiva att använda som bostad. Undantaget för komplementbostadshus och andra komplementbyggnader bör samordnas med undantaget för att göra en tillbyggnad enligt 9 kap 4 b § PBL på så sätt att de även fortsättningsvis tillsammans inte får överstiga 40 kvadratmeter.

För att skapa större enhetlighet mellan undantagen för Attefallsåtgärder och förenkla tillämpningen anser Boverket också att den nuvarande möjligheten i 9 kap 4 b § PBL att utan krav på bygglov göra högst en tillbyggnad ska ändras till att gälla tillbyggnader om högst 15,0 kvadratmeter byggnadsarea i stället för bruttoarea och enbart tillbyggnader som medför en måtvärd byggnadsarea. Boverket anser dessutom att grannemedgivanden ska vara skriftliga och bifogas anmälan och att det ska förtydligas att Attefallsåtgärder enbart avser kompletteringar till befintliga en- och tvåbostadshus.

Ändrad lovplikt för byte av färg och utvändiga material

Boverket anser att det finns förutsättningar att minska lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial när det gäller andra byggnader än en- och tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader. Lovplikten för sådana byggnader bör i likhet med vad som gäller för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader kopplas till ändringens påverkan på byggnadens eller områdets karaktär. Om ett byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en byggnad inte påverkar byggnadens eller områdets karaktär bör åtgärden inte vara lovpliktig. Lovplikt för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader bör däremot även fortsättningsvis inträda först om åtgärden väsentligen ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

Lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial blir genom en sådan förändring begränsad. Boverket anser därför att lovplikten för ändringsåtgärder, utom när det gäller den nyligen föreslagna 9 kap 3 c § PBL, i sin helhet bör regleras i den nuvarande huvudregeln i 9 kap 2 § PBL. De nuvarande undantagen för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial i 9 kap 5 och 6 a § PBL kan därmed upphävas. Den av regeringen nyligen föreslagna 9 kap 3 c § PBL om undantag för solcellspaneler och solfångare utanpå byggnader anser Boverket kan kompletteras med ett undantag från krav på lov för byte av taktäckningsmaterial och fasadbeklädnad som utgör solcellspaneler och solfångare även om de påverkar byggnadens eller områdets karaktär.

Förenkling av krav på anmälan

Boverket föreslår en del strukturförändringar och förenklingar av de förhållandevis svåröverskådliga och svårtillgängliga bestämmelserna om anmälan i 6 kap 5 och 6 § PBL. Bland annat föreslår Boverket att lovbefriade åtgärder ska vara anmälningspliktiga endast om det anges uttryckligen och direkt, en ny utformning av anmälningsplikten för

underhåll av särskilt värdefulla byggnader och att anmälningsplikten för Attefallstakkupor slopas. När det gäller solenergianläggningar föreslår Boverket att de endast ska kräva anmälan för åtgärder på andra byggnader än en- och tvåbostadshus. Boverket anser också att regeringen bör överväga att ersätta benämningen ”anmälan” med ”ansökan om startbesked” eftersom ”anmälan” uppenbarligen är en missvisande benämning på inledningen av det förfarande som ska leda fram till ett startbesked.

Inledning

Uppdraget

Boverket har fått i uppdrag att utreda ytterligare undantag från krav på bygglov samt se över kraven på anmälan enligt plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Uppdraget bestod ursprungligen av fyra delar. Boverket ska

- utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från kravet på bygglov för ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, oavsett om byggnadsdelen är vänd mot kringbyggd gård eller allmän plats,
- utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från kravet på bygglov för montering av solcellspaneler och solfångare på byggnader,
- utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från kravet på bygglov för altaner i anslutning till en- och tvåbostadshus och föreslå en definition av begreppet altan, och
- se över om kraven för vilka åtgärder som kräver en anmälan enligt 6 kap 5 och 6 § PBF är ändamålsenligt utformade och vid behov föreslå hur bestämmelserna bör justeras.

Boverket har i ett tilläggsuppdrag fått i uppdrag att även

- genomföra en bred analys av frågan om domstolsprövning av de nya bygglovsbefriade åtgärder som infördes genom prop. 2013/14:127, och
- utreda förutsättningarna för att utöka byggnadsarean från 25,0 till 30,0 kvadratmeter för de idag bygglovsbefriade komplementbyggnaderna/komplementbostadshusen. I uppdraget ingår att utreda förutsättningarna för en sammanläggning och förenkling av bestämmelserna om bygglovsbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus enligt 9 kap 4 - 4 e § PBL och beakta slutsatser från analysen i punkten ovan.

I en delrapport, i oktober 2017, redovisade Boverket uppdraget om altaner, solcellspaneler och solfångare. I denna rapport slutredovisas övriga delar av uppdraget.

Uppdraget i sin helhet bifogas till denna rapport, se bilaga 9.

Metodik

Under arbetet med denna andra del av uppdraget har Boverket genomfört

- en workshop om erfarenheterna av Attefallsåtgärderna med deltagare från 12 kommuner
- en enkätundersökning till alla kommuner i samband med Boverkets årliga plan- och byggenkät
- djupintervjuer med 18 kommuner, och
- en särskild utredning om rättstillämpningen när det gäller Attefallsåtgärder

Boverket har även inhämtat synpunkter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Riksantikvarieämbetet, Sveriges nationella centrum för arkitektur och design (ArkDes), Försvarets materialverk och Försvarsmakten.

Läsanvisningar och disposition

I rapporten används begreppet Attefallsåtgärder för de lovbefriade åtgärder enligt 9 kap 4 a – 4 e § PBL som infördes den 2 juli 2014.

Rapporten består av en huvuddel med ett antal bilagor. Huvuddelen är uppdelad i fyra delområden med förslag och motiveringar. I huvuddelen finns även ett förslag till författningstext och författningskommentarer samt en konsekvensutredning. Följande bilagor finns till rapporten:

Bilaga 1 Underlag till analys av Attefallsåtgärder

Bilaga 2 Sammanställning av svar från plan- och byggenkäten

Bilaga 3 Krav på anmälan i PBF

Bilaga 4 Sammanfattning av djupintervjuer

Bilaga 5 Erfarenheter från workshop om Attefallsåtgärder

Bilaga 6 Byggnader och områden som är särskilt värdefulla

Bilaga 7 Krav på bygglov för utvändiga ändringar av byggnader

Bilaga 8 En byggnads och ett områdes karaktär

Bilaga 9 Regeringsuppdraget

Analys av Attefallsåtgärder

Boverkets analys visar att den nuvarande rättsliga regleringen av Attefallsåtgärder i PBL brister när det gäller rätten till domstolsprövning av civila rättigheter. Lovbefrielsen för Attefallsåtgärder har endast i begränsad utsträckning bidragit till bostadsförsörjningen. Lovbefrielsen har inte heller lett till någon större förenkling och avlastning för enskilda fastighetsägare och byggnadsnämnder. Analysen visar också att byggnadsnämnderna i startbesked hanterar frågor om arkitektur och gestaltning på väldigt olika sätt.

Brister i den rättsliga regleringen av Attefallsåtgärder kan med bibehållen lovbeFrielse åtgärdas genom att det införs bestämmelser om

- **prövning i startbesked av att krav i 2 kap PBL uppfylls,**
- **rätt att överklaga startbesked till den del det avser prövning av krav i 2 kap PBL, och**
- **kungörelse av startbesked till den del det avser prövning av krav i 2 kap PBL.**

Dessutom bör det i motivuttalanden tydliggöras att startbesked får negativ rättskraft endast till den del det avser prövning av krav i 2 kap PBL för Attefallsåtgärder.

Närmare om uppdraget

Boverket ska genomföra en bred analys av frågan om domstolsprövning av Attefallsåtgärder. I analysen ska relevanta domar särskilt beaktas. Analysen ska också innefatta tillgänglig statistik samt en kvalitativ enkätundersökning och djupintervjuer eller motsvarande med landets kommuner. Enkätundersökningen ska minst innefatta frågeställningar om ändamålsenligheten och utformningen av relevanta lag- och förordningsparagrafer och hur reglerna om komplementbostadshus i praktiken bidragit till bostadsförsörjningen. Analysen ska vidare belysa och beakta hur genomförda och föreslagna förändringar avseende undantag från krav på bygglov enligt 9 kap 4 – 4 e § PBL (Friggebodar och Attefallsåtgärder) påverkar förutsättningarna för att på kommunal nivå tillvarata arkitektonisk kvalitet och kulturvärden i befintliga miljöer, generationsmålet och behovet av anpassning till ett förändrat klimat.

Boverkets analys av reglerna om Attefallsåtgärder

Av bilaga 1 framgår att den nuvarande regleringen i PBL av de lovbeFriade Attefallsåtgärderna inte är ändamålsenlig i alla avseenden. De största bristerna beskrivs under följande rubriker.

Rätten till domstolsprövning

Enligt Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har den vars civila rättigheter berörs av ett beslut rätt till domstolsprövning av beslutet. Lagrådet och flera andra remissinstanser ifrågasatte redan i samband med införandet av Attefallsreglerna om de lever upp till Sveriges åtaganden om rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Mark- och miljööverdomstolen har därefter i flera domar åsidosatt den nuvarande begränsningen i 13 kap 15 § PBL av rätten att överklaga beslut om startbesked i anmälningsärenden. Domstolen hänvisar i domarna till att Europakonventionen ger närboende rätt att överklaga sådana beslut för Attefallsåtgärder i de fall besluten berör deras civila rättigheter. Under förutsättning att den nuvarande rättspraxisen består kan begränsningen i PBL av rätten att överklaga startbesked därmed inte tillämpas i de fall ett startbesked rör en närboendes civila rättigheter (läs mer i bilaga 1).

Startbesked – rättskraft och tillsyn

Möjligheten för närboende att i efterhand göra en tillsynsanmälan om att krav som bedömts i startbesked inte uppfylls var en annan grundläggande förutsättning för den nuvarande regleringen. Mark- och miljööverdomstolen har i flera domar slagit fast att frågor som bedöms i startbesked vinner negativ rättskraft och därmed inte kan angripas med tillsynsåtgärder annat än om utförandet inte överensstämmer med det som framgår av anmälan om åtgärden. Det innebär att en av hörnpelarna för det nuvarande byggprocesssystemet – byggnadsnämndens tillsynsansvar – i stor utsträckning förlorar sin funktion (läs mer i bilaga 1).

Påverkan på allmänna och enskilda intressen

Reglerna om lovbeFrielse för Attefallsåtgärder byggde bland annat på förutsättningen att allmänna och enskilda intressen inte skulle påverkas negativt. Mark- och miljööverdomstolen har i flera domar bedömt den nuvarande regleringen inte tillräckligt beaktar och tar hänsyn till de enskilda intressen som påverkas av Attefallsåtgärder (läs mer i bilaga 1).

Antalet överklaganden

Reglerna om lovbeFrielse för Attefallsåtgärder motiverades bland annat med att det skulle bli färre utdragna överklagandeprocesser eftersom

ingen förutom anmälaren i ett anmälningsärende får överklaga ett startbesked. Mark- och miljööverdomstolen har bedömt att andra än anmälare kan ha rätt att överklaga startbesked för Attefallsåtgärder. Eftersom det inte finns några regler om att startbesked ska delges med närboende vinner de inte laga kraft. Det innebär att beslut om startbesked för Attefallsåtgärder kan komma att överklagas långt senare.

Antalet bostäder

Reglerna om lovbefrielse för Attefallsåtgärder motiverades bland annat med behovet av fler bostäder. Sedan reglerna infördes 2014 har det enligt de uppgifter som Boverket fått från kommunerna inkommit ca 4.000 anmälningsärenden om att uppföra komplementbostadshus och att inreda ytterligare bostad. Det motsvarar i genomsnitt ungefär fyra ytterligare bostäder per kommun och år. Det finns inte några uppgifter om hur stor andel av dem som uppförts som en direkt följd av lovbefrielsen, d.v.s. inte hade byggts om de varit lovpliktiga. Eftersom Attefallsåtgärder får strida mot detaljplan finns det dock anledning att tro att de allra flesta tillkommit som en följd av de nya reglerna. Av kommunernas uppgifter framgår däremot att en hel del av dem i praktiken inte används som permanentbostad. I stället används de ofta som gästhus, fritidshus eller som en utökning av en redan befintlig bostad. Mot bakgrund av kommunernas uppgifter bedömer Boverket sammantaget att reglerna om undantag från krav på bygglov för Attefallsåtgärder så här långt endast i begränsad utsträckning bidragit till bostadsförsörjningen (läs mer i bilaga 1, 2 och 4).

Förenkling och avlastning

Reglerna om lovbefrielse för Attefallsåtgärder motiverades bland annat med behovet av förenkling för enskilda och avlastning för byggnadsnämnderna. Analysen av kommunernas uppgifter och Boverkets egna erfarenheter visar att detta inte har blivit fallet i någon större utsträckning. Det krävs i stort sett samma underlag och bedömningar inför startbesked som tidigare krävdes för bygglov och startbesked och byggnadsnämnderna har fått ett ökat antal frågor med anledning av den nya regleringen. Många enskilda fastighetsägare uppfattar dessutom felaktigt lovbefrielse som en befrielse från krav och insyn från samhällets sida (läs mer i bilaga 1, 2, 4 och 5).

Konsekvenser för detaljplanering

Den största förändringen jämfört med tidigare är inte att Attefallsåtgärder lovbefriats utan att de får strida mot detaljplan. En återkommande fråga i analysen av bestämmelserna är därför i vilken utsträckning åtgärder ska

få genomföras i strid mot detaljplan och var gränsen går för när detaljplaneinstrumentet förlorar sin betydelse. Ju fler och mer omfattande åtgärder som får utföras i strid mot detaljplan desto svårare blir det för kommunerna att styra över bebyggelseutvecklingen i planområdet och förutse hur arkitektur samt infrastruktur och andra samhällsfunktioner påverkas.

En konsekvens av att Attefallsåtgärder får strida mot detaljplan är att kommunerna i nya detaljplaner i allt större utsträckning planerar för ökad lovbeFrielse genom att minska byggrätternas storlek. Det riskerar att leda till ineffektivt byggande då ägare i vissa fall uppför en Attefallstillbyggnad i efterhand för att uppnå den storlek på huvudbyggnaden som de önskar. För att undvika detta accepterar en hel del byggnadsnämnder i strid mot reglerna att ”tillbyggnader” görs samtidigt som huvudbyggnaden uppförs (läs mer i bilaga 1, 2, 4 och 5).

Mindre fokus på materiella krav

Analysen visar att byggnadsnämnderna lägger mycket tid på att sätta sig in i alla nya undantag och rutiner. Den visar också att enskilda lägger mycket tid och kraft på att ta reda på vad reglerna om Attefallsåtgärder i praktiken innebär för dem. Analysen tyder på att det finns en risk att det leder till allt större fokus på de formella kraven för bygglov på bekostnad av de materiella krav som ska uppfyllas oberoende av om åtgärden är lovpliktig eller inte (läs mer i bilaga 1, 2, 4 och 5).

Grannemedgivande

Analysen visar att byggnadsnämnderna hanterar bestämmelserna om grannemedgivande i 9 kap 4 a och 4 b § PBL väldigt olika. En del byggnadsnämnder vill att byggherren skickar in medgivandet medan andra inhämtar det själva eller låter byggherren sköta det på eget ansvar. Analysen visar även att det finns en osäkerhet kring vilken rättslig status ett grannemedgivande har. Det finns osäkerhet kring om det är ett ensidigt medgivande som när som helst kan återkallas eller om det är ett civilrättsligt avtal mellan två parter som inte ensidigt kan återkallas. Eftersom Attefallsåtgärder handlar om betydande investeringar är det viktigt att det inte råder oklarhet om grannemedgivandets rättsliga status. (läs mer i bilaga 3 och 5)

Begreppet ”anmälan”

Många kommuner pekar på att lovbeFrielse som kombineras med en anmälningsplikt ofta missuppfattas. Fastighetsägare förstår inte alltid att de behöver göra en anmälan och få ett startbesked innan åtgärderna

påbörjas. Det kan leda till att de drabbas av byggsanktionsavgift och ytterst till att de tvingas ta bort det utförda. (läs mer i bilaga 1)

Arkitektur och gestaltning

Analysen visar att det är oklart för många byggnadsnämnder hur arkitektur- och gestaltungsfrågor ska hanteras vid en anmälan och i ett startbesked. Det beror främst på den nyordning som infördes när Attefallsåtgärderna blev anmälningspliktiga i stället för att vara bygglovspliktiga. De åtgärder som tidigare varit anmälningspliktiga var åtgärder som främst påverkade byggnadens tekniska egenskaper och inte deras utformning och placering. Det beror även på att byggnadsnämnden i startbesked inte ska pröva om åtgärden tar hänsyn till sådana frågor utan endast bedöma om den kan antas göra det. Många byggnadsnämnder är ännu inte helt vana vid att hantera och bedöma sådana frågor i en anmälan. (läs mer i bilaga 1, 2 och 4)

Boverkets slutsatser

Den nuvarande regleringen av lovbeFriade Attefallsåtgärder är inte ändamålsenlig i alla avseenden. Den största bristen är att regleringen inte i tillräcklig utsträckning beaktar och tar hänsyn till Attefallsåtgärdernas påverkan på framförallt enskilda intressen hos omgivningen. Bristerna i den rättsliga regleringen kan enligt Boverkets bedömning åtgärdas med begränsade ändringar inom ramen för det nuvarande regelsystemet med lovbeFrielse och anmälningsplikt. Boverket redogör i det följande för de förtydliganden och förändringar som verket anser att regeringen bör genomföra. Boverket redovisar även ett författningsförslag om hur dessa förtydliganden och förändringar kan utformas.

Boverket anser att följande ändringar behöver göras i PBL.

- Byggnadsnämnden ska i startbesked för Attefallsåtgärder pröva att kraven om hänsyn till allmänna och enskilda intressen i 2 kap PBL är uppfyllda.
- Nuvarande begränsning av rätten att överklaga startbesked i 13 kap 15 § PBL ska inte gälla startbesked för Attefallsåtgärder till den del de avser prövning av krav enligt 2 kap PBL.
- Byggnadsnämnden ska kungöra startbesked för Attefallsåtgärder och skicka ett meddelande om kungörelsen till dem som anges i 9 kap 41 a och 41 b § PBL.

Utöver det anser Boverket att det i motivuttalanden 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.

Prövning av vissa krav för Attefallsåtgärder

Den grundläggande brist som Mark- och miljööverdomstolen pekar på i sina domar handlar om att regleringen av Attefallsåtgärder inte i tillräcklig utsträckning beaktar och tar hänsyn till Attefallsåtgärdernas påverkan på framförallt enskilda intressen hos omgivningen. Bristen beror i huvudsak på hur dessa enskilda intressen hanteras i startbesked och vilka möjligheter som närboende vars civila rättigheter berörs har att få till stånd en överprövning av denna hantering. Boverket har därför fokuserat på hur dessa brister på enklast möjliga sätt kan åtgärdas inom ramen för en fortsatt lovbeFrielse och anmälningsplikt för Attefallsåtgärder.

Mark- och miljööverdomstolen har som framgår ovan och av bilaga 1 bedömt att startbesked vinner negativ rättskraft och att det därför inte går att ingripa med tillsyn om åtgärden utförts i enlighet med det underlag som lämnats i anmälan. Domstolens ställningstagande gäller utan någon uttrycklig inskränkning alla krav som byggnadsnämnden ska bedöma inför startbesked, d.v.s. inte enbart sådana krav som för lovbeFriade åtgärder tidigare prövades i lov utan även tekniska egenskapskrav. Mark- och miljööverdomstolens bedömning av startbeskedets rättskraft är problematiskt i förhållande till hur PBL-systemet för byggprocessen är utformat.

Enligt 10 kap 23 § PBL ska byggnadsnämnden med ett startbesked godkänna att en åtgärd kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av PBL. Det innebär att byggnadsnämnden inte som vid lovbeslut fullt ut ska pröva om kraven är uppfyllda. Dessutom ska byggnadsnämnden anpassa sina insatser till det enskilda projektet. Om byggnadsnämnden med hänsyn till tidigare erfarenheter av byggherrens kompetens och kunskaper, åtgärdens art och komplexitet m.m. bedömer att det finns all anledning att anta att relevanta tekniska egenskapskrav kommer att bli uppfyllda kan byggnadsnämnden begränsa sina insatser och kontrollplanen till ett minimum. Detta gäller i princip även för andra krav som byggnadsnämnden ska bedöma i startbeskedet, d.v.s. för Attefallsåtgärder även kraven på hänsyn till allmänna och enskilda intressen i 2 kap PBL och kraven på god form-, färg- och materialverkan, varsamhet vid ändring m.m. i 8 kap PBL. Byggnadsnämndens insatser inför ett startbesked kommer i sådana ärenden att vara mindre omfattande än om nämnden skulle ha prövat alla krav.

Mark- och miljööverdomstolens domar har inte prövats i sak i någon högre instans. Boverket utgår därför från att startbesked med nuvarande reglering alltid får negativ rättskraft. Det innebär att om det uppmärksammas att ett krav inte uppfylls så kan byggnadsnämnden efter att ett startbesked meddelats ingripa med tillsyn endast i de fall byggnaden inte överensstämmer med det underlag som lämnats vid anmälan. Detta bör rimligen gälla oavsett om bristen påtalats genom en tillsynsanmälan från en närboende eller uppmärksammats inom ramen för en egeninitierad tillsynsinsats av byggnadsnämnden. Det innebär vidare att byggnadsnämnden, för att sköta sitt ansvar och för att minimera risken att fel och brister passerar utan ingripande från nämnden, i fortsättningen måste detaljgranska alla handlingar i en anmälan, kräva att kontrollplanen innehåller kontroll i större utsträckning, etc. Det skulle i praktiken innebära en markant urholkning av byggherrens fulla ansvar så som det uttrycks i 10 kap 5 § PBL och ett i praktiken motsvarande ökat ansvar för byggnadsnämnden. Det är dock inte realistiskt att förvänta sig att byggnadsnämnden ska eller kan detaljgranska alla ärenden och det är som beskrivits ovan inte heller tanken med det nuvarande kontroll- och tillsynssystemet.

Det finns mot denna bakgrund anledning att förändra det ansvar som byggnadsnämnden har enligt 10 kap 23 § PBL och vilken rättslig status ett startbesked ska ha. Boverket anser att ett startbesked ska få negativ rättskraft endast om det sker en förprövning av krav. Det behöver därför anges att byggnadsnämnderna i vart fall när det gäller kraven på hänsyn till framförallt enskilda men även allmänna intressen i 2 kap PBL måste göra en prövning av att de uppfylls när det gäller Attefallsåtgärder. En sådan förändring behövs även av det skälet att bedömningen av de kraven idag varierar väldigt mycket mellan landets byggnadsnämnder. Kommunernas uppgifter visar att en del byggnadsnämnder gör mycket ingående bedömningar av alla krav medan andra endast gör en mycket översiktlig bedömning eller ingen bedömning alls av kraven i 2 kap PBL.

Boverket har övervägt om det för Attefallsåtgärder även finns anledning att införa en prövning av kraven i 8 kap PBL, t.ex. kravet på god form, färg och materialverkan och kravet på varsamhet vid ändring. Boverket bedömer dock att det för Attefallsåtgärder är tillräckligt att införa en prövning av krav i 2 kap PBL som nu bedöms i startbesked för att åtgärda de brister som framkommit med anledning av Mark- och miljööverdomstolens domar. Det krav som är mest relevant är kravet i 2 kap 9 § PBL om hänsyn till enskilda intressen i omgivningen. Men även kravet på hänsyn till allmänna intressen i 2 kap 6 § PBL är enligt Boverkets uppfattning relevant i detta sammanhang. En sådan förändring

kan också göra det tydligare för byggnadsnämnderna hur de ska hantera frågor om utformning och placering i en anmälan.

Särskilt om negativ rättskraft och tillsyn

En konsekvens av Mark- och miljööverdomstolens domar om startbeskeds negativa rättskraft är som beskrivits ovan att byggnadsnämnden är förhindrad att ingripa med tillsyn mot fel eller brister när det gäller åtgärder som omfattas av ett startbesked. Det innebär att byggnadsnämnden har betydligt mer begränsade möjligheter att ingripa med tillsyn mot sådana åtgärder än mot fel eller brister när det gäller lov- och anmälningsfria åtgärder. Genom den prövning av krav i 2 kap PBL som Boverket förespråkar kan denna obalans i byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med tillsyn åtgärdas. Det kan ske genom att det i motivuttalanden anges att startbesked vinner rättskraft endast till den del de avser prövning av krav i 2 kap PBL för Attefallsåtgärder. På så sätt blir det möjligt att ingripa med tillsyn även efter att startbesked meddelats när det gäller övriga krav.

Rätt att överklaga startbesked för Attefallsåtgärder

Det är inte rimligt att byggnadsnämnden och överprövande myndigheter vid överklagande av startbesked för Attefallsåtgärder ska behöva hänvisa till Europakonventionen och åsidosätta begränsningen i 13 kap 15 § PBL om överklagandet avser klagandens civila rättigheter. Ett sätt att anpassa PBL till Europakonventionen är att låta begränsningen av rätten att överklaga startbesked i 13 kap 15 § PBL inte gälla för startbesked för Attefallsåtgärder till den del det avser prövning av krav på hänsyn till allmänna och enskilda intressen i 2 kap PBL. Rätt att överklaga sådana startbesked kommer då enligt 13 kap 8 § PBL gälla för dem som startbeskedet angår om det går dem emot.

Regler om expediering av startbesked för Attefallsåtgärder

Enligt Boverkets bedömning bör det även införas regler om expediering av startbesked för Attefallsåtgärder. Det behövs för att grannar och andra närboende vars civila rättigheter kan beröras av ett startbesked ska ha en möjlighet att få kännedom om att startbesked beslutats och för att det ska få laga kraft. På så sätt kan närboendes intressen tillgodoses och risken för överklaganden långt i efterhand minimeras. Boverket anser att det kan ske på det sätt som nu gäller för lov och förhandsbesked enligt 9 kap 41 a och 41 b § PBL, d.v.s. genom en kungörelse av startbeskedet i Post- och Inrikes Tidningar och genom att det meddelande som kungörs samma dag skickas till dem som avses i 9 kap 41 b § PBL. Enligt 13 kap 16 § tredje stycket PBL innebär det att tiden att överklaga startbesked till den del det

avser prövning av krav enligt 2 kap PBL för Attefallsåtgärder går ut fyra veckor efter det att startbeskedet meddelades.

Boverket har även övervägt om det finns skäl att införa krav på underrättelse om anmälningar för Attefallsåtgärder motsvarande det som gäller för lov och förhandsbesked enligt 9 kap 25 § PBL. Nackdelen med en sådan skyldighet är att det kan kräva att tidsfristen för att handlägga anmälningsärenden för Attefallsåtgärder förlängs. Boverket bedömer att det inte är nödvändigt att anmälningar för Attefallsåtgärder behöver kommuniceras inför startbesked. Attefallsåtgärder får för det första strida mot detaljplan. Dessutom är det så att en lovansökan för att i ett område som inte omfattas av detaljplan komplettera ett en- eller tvåbostadshus med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad inte behöver kommuniceras enligt 9 kap 25 § första stycket 2 PBL. Det är mot den bakgrunden inte heller nödvändigt att kommunicera anmälningar om Attefallsåtgärder. Boverket är osäker på om det med hänsyn till förvaltningslagens bestämmelser om krav på kommunikering bör anges uttryckligen i PBL att sådana anmälningar inte behöver kommuniceras. För säkerhets skull föreslår därför Boverket en sådan regel.

Boverkets avslutande reflektioner

Utökad befrielse

Om regeringen till skillnad mot Boverket bedömer att det inte finns ett behov för samhället att i startbesked pröva att Attefallsåtgärder strider mot något allmänt eller enskilt intresse skulle den generella anmälningsplikten för Attefallsåtgärder kunna avskaffas. Eftersom det finns andra regler om anmälningsplikt som blir aktuella vid Attefallsåtgärder, t.ex. kravet på anmälan för åtgärder som påverkar brandskyddet i en byggnad eller installationer för vattenförsörjning, eldstad m.m., måste även de avskaffas för att Attefallsåtgärder i praktiken ska bli helt anmälningsfria. Närboendes enskilda intressen och civila rättigheter får då beaktas inom ramen för tillsyn. Konsekvenserna av en sådan förändring är dock svåröverblickbara och Boverket har inte haft anledning att överväga så omfattande förändringar inom ramen för detta uppdrag.

Behov av en helhetsövergripande översyn

Dagens system för lov och anmälan har ändrats ett antal gånger sedan PBL trädde i kraft 2011 och lovplikten har successivt sänkts i och med att allt fler undantag från krav på lov har införts. Byggnadsnämnderna har fått avsätta mycket tid till att hålla reda på förändringarna och att förklara

dem för byggherrar. När lovplikten successivt sänks finns det dessutom en risk att det blir en obalans mellan kraven på bygglov och de materiella krav som gäller för olika åtgärder oberoende av om de är lovpliktiga, lovbefriade eller helt lovfria. Om lovplikten för en åtgärd sänks mycket utan att de materiella kraven anpassas till sänkningen, finns det en risk att lovplikten till slut endast gäller för åtgärder som det inte går att bevilja lov för. Till detta kommer en anmälningsplikt som i vissa fall inträder när lovplikten sänks eller tas bort som en följd av den uppdelning av bygglov och anmälan som finns i dagens system. Mot denna bakgrund anser Boverket att det finns anledning för regeringen att överväga att göra en mer helhetsövergripande översyn av systemet för lov och anmälan.

Större Attefallsbyggnader m.m.

Under förutsättning att de rättsliga brister som finns i den nuvarande regleringen av Attefallsåtgärder åtgärdas, t.ex. på det sätt som Boverket beskriver i föregående avsnitt, anser Boverket att det finns förutsättningar att utöka möjligheten att utan bygglov uppföra eller bygga till en eller flera Attefallshus enligt 9 kap 4 a § PBL från högst 25 till 30 kvadratmeter byggnadsarea. Boverket anser att en sådan utökning kan samordnas med tillbyggnad enligt 9 kap 4 b § PBL på så sätt att de tillsammans även fortsättningsvis inte får överstiga 40 kvadratmeter.

Boverket anser vidare att möjligheten att utan bygglov göra högst en tillbyggnad enligt 9 kap 4 b § PBL bör ändras till att gälla byggnadsarea i stället för bruttoarea och enbart omfatta tillbyggnader som medför mätvärd byggnadsarea.

Boverket anser utöver det att

- **det bör förtydligas i 9 kap 4 a – 4 c § PBL att undantagen enbart avser kompletteringar av befintliga en- och tvåbostadshus**
- **ett medgivande från granne enligt 9 kap 4 a och 4 b § PBL ska vara skriftligt och bifogas till en anmälan för sådana åtgärder samt att den rättsliga innebörden av ett grannemedgivande bör utredas och förtydligas**

Närmare om uppdraget

Boverkets uppdrag i denna del är att utreda förutsättningarna för att utöka byggnadsarean från 25,0 till 30,0 kvadratmeter för de idag bygglovsbefriade komplementbyggnaderna/komplementbostadshusen. I uppdraget ingår att utreda förutsättningarna för en sammanläggning och förenkling av bestämmelserna om bygglovsbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus enligt 9 kap 4 - 4 e § PBL och beakta slutsatser från den breda analysen.

Regeringen anser att den nuvarande högsta byggnadsarean om 25,0 kvadratmeter för de bygglovsbefriade komplementbostadshusen är alltför begränsande. En utökning till 30,0 kvadratmeter bedömer regeringen gör dessa mer attraktiva att bygga. En sammanläggning och förenkling av de aktuella bestämmelserna anser regeringen ger byggherren ökad frihet

men även kan göra reglerna mer överskådliga och begripliga och därmed lättare att tillämpa.

Bakgrund

Kommunernas åsikt om utökning och sammanläggning

Kommunerna har olika uppfattning om det finns förutsättningar att utöka komplementbostadshus/komplementbyggnader men är generellt sett negativa till olika varianter av sammanläggning (se bilaga 2 och 4).

Bostadshus på 25 eller 30 kvadratmeter

Enligt regeringens bedömning skulle en utökning av komplementbostadshuset från 25,0 kvadratmeter till 30,0 kvadratmeter byggnadsarea göra att det blir mer attraktivt att uppföra dem. Den nuvarande begränsningen till 25,0 kvadratmeter avser byggnadsarea som beräknas utifrån ytterväggarnas horisontella projektion på marken. Det innebär i praktiken en invändig boarea på omkring 22 kvadratmeter som i princip kan utformas på endast ett sätt med hänsyn till bestämmelser om tillgänglighet och användbarhet; ett separat rum som hygienutrymme och ett rum för alla övriga nödvändiga bostadsfunktioner. En utökning till 30,0 kvadratmeter byggnadsarea innebär att den invändiga boarean blir ca 27 kvadratmeter och att det därmed blir lättare att skapa bättre boendekvaliteter i form av exempelvis alternativa möbleringsmöjligheter.

Boverkets bedömning

Utökning av lovbefrielse

Som framgår i avsnittet ”Analys av Attefallsåtgärder” finns det en hel del brister i den nuvarande regleringen av Attefallsåtgärder. Under förutsättning att de rättsliga bristerna åtgärdas bedömer Boverket att det inte finns några hinder mot att utöka möjligheten att uppföra Attefallshus utan lov till 30,0 kvadratmeter byggnadsarea. Attefallshuset kan på detta sätt bli ett intressantare och attraktivare boendeanternativ för fler utan att det får några större arkitektoniska konsekvenser.

Om regeringen vill föreslå en sådan utökning, anser Boverket att det bör ske med samma höjdmässiga begränsning som idag, d.v.s. en taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter. Boverket har övervägt om en sådan utökning enbart bör ske för komplementbostadshus, d.v.s. inte för andra lovbefriade komplementbyggnader enligt 9 kap 4 a § PBL. Av förenklingsskäl och för att undvika oönskade styrningseffekter, anser

Boverket att en utökning bör gälla för både komplementbostadshus och andra komplementbyggnader.

Sammanläggning

När det gäller friggeboden och Attefallshusen skiljer sig reglerna och villkoren för lovbefrielse så mycket åt att en samordning av dem skulle kräva en omfattande reglering. Friggeboden är också så starkt inarbetad i de flestas medvetande att en förändring riskerar att skapa förvirring. Många har dessutom redan uppfört friggebodar om 15 kvadratmeter på sin tomt och skulle då tvingas riva för att kunna bygga ett Attefallshus om 30 kvadratmeter. Mot den bakgrunden anser Boverket att det inte är lämpligt att samordna reglerna och villkoren för att utan lov uppföra Friggebodar och Attefallshus.

Boverket har också övervägt om det är lämpligt att samordna möjligheten att uppföra Attefallshus och göra Attefallstillbyggnader. Det skulle exempelvis kunna ske genom att ge fastighetsägare en frihet att välja vilken av åtgärderna som ska få utökas med 5 kvadratmeter. Det kan också ske på så sätt att en utökning av den ena åtgärden medför en minskad rätt att göra den andra åtgärden, d.v.s. att den nuvarande maximala arean om 40 kvadratmeter för komplementbyggnad och tillbyggnad behålls. Uppförs ett komplementbostadshus eller en annan komplementbyggnad som är 30 kvadratmeter skulle det i så fall minska rätten att uppföra en Attefallstillbyggnad till högst 10 kvadratmeter. Som uppdraget är utformat förordar Boverket det sistnämnda sättet för sammanläggning av de olika lovbefriade åtgärderna.

Avstånd till gräns

Enligt nuvarande regler får Attefallshus uppföras närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det. Om Attefallshus med en så stor byggnadsarea som 30 kvadratmeter får uppföras utan krav på bygglov är det med hänsyn till de konsekvenser det kan få för bebyggelsemiljön inte självklart att det ska få ske närmare gränsen än 4,5 meter även om grannar medger det. En begränsning skulle dock innebära att det inte blir möjligt att uppföra Attefallshus på en stor andel av landets normalstora villatomter. Dessutom skulle en begränsning av möjligheterna att uppföra Attefallshus som är större än 25 kvadratmeter närmare gränsen än 4,5 meter göra regelsystemet mer komplicerat. Under förutsättning att de rättsliga bristerna i den nuvarande regleringen av Attefallsåtgärder åtgärdas anser Boverket att Attefallshus även fortsättningsvis och på samma villkor som idag ska få uppföras närmare gränsen än 4,5 meter även om de utökas till 30 kvadratmeter.

Grannemedgivande

Av analysen framgår att det finns olikheter och oklarheter när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om grannemedgivande. För att komma till rätta med den skiftande tillämpning som idag förekommer när det gäller kraven på grannemedgivande i 9 kap 4 a och 4 b § PBL anser Boverket att det ska ställas krav på att de ska vara skriftliga och att de ska bifogas till anmälan.

Som framgår av analysen råder det också oklarhet om frågan vilken rättslig status som grannemedgivande egentligen har. Eftersom Attefallsåtgärder ofta handlar om investeringar av betydande belopp finns det ett behov att klargöra detta. Boverket anser därför att regeringen bör överväga en översyn av grannemedgivandets rättsliga innebörd.

Inget krav på planenlighet

Att de aktuella åtgärderna inte kräver bygglov innebär en viss förenkling för fastighetsägare. Som framgår av Boverkets analys är fördelarna dock begränsade. Den stora vinsten för fastighetsägare är i stället att åtgärderna inte behöver följa detaljplan. En återkommande fråga i analysen av bestämmelserna är i vilken utsträckning åtgärder ska få genomföras i strid mot detaljplan och när detaljplaneinstrumentet förlorar sin betydelse. Ju fler och mer omfattande åtgärder som får utföras i strid mot detaljplan desto svårare blir det för kommunerna att förutse hur bebyggelsen kommer att utvecklas i planområdet. Som framgår i bilaga 1, 2, 4 och 5 finns det exempel på planering där kommuner anpassat byggrättens omfattning till de nuvarande och eventuella kommande åtgärder som får ske i strid mot detaljplan.

Boverket anser att fördelarna med att Attefallshusen inte behöver följa detaljplan överväger nackdelarna även om de utökas till 30,0 kvadratmeter byggnadsarea. Det är dock viktigt att noga följa vilka konsekvenser detta får för kommunernas planering, behovet av infrastruktur och olika samhällsfunktioner samt stadsbilden och den fysiska miljön i övrigt.

Byggnadsarea i stället för bruttoarea

I nuvarande reglering är Attefallsåtgärderna kopplade till olika sorts area. Attefallshusen är reglerade med byggnadsarea medan Attefallstillbyggnaderna är reglerade med bruttoarea. Boverket har fått många frågor om tillämpningen av bruttoarea och har då i stort sett bara kunnat hänvisa till Svensk standard eftersom det inte finns mätregler på vare sig lag-, förordnings- eller föreskriftsnivå. Det finns inte heller några allmänna råd som ger vägledning. Vanliga frågor är hur man ska se på

tillbyggnader med så kallad öppen area och på tillbyggnader som inte ger någon bruttoarea.

Eftersom bruttoarea allmänt sett är en ovanligare och mer svårtillämpad area i dessa sammanhang anser Boverket att den area som Attefallstillbyggnaden är kopplad till av förenklingsskäl bör ändras från bruttoarea till byggnadsarea. Boverket anser också att det tydligt bör framgå att lovbefrielsen enbart avser tillbyggnader som medför byggnadsarea. En förändring från bruttoarea till byggnadsarea innebär bland annat att det blir tydligare hur öppenarea ska hanteras och att Attefallstillbyggnaden skiljs från Attefallstakkuporna. Det innebär även att fastighetsägare får en större frihet när det gäller den invändiga utformningen av tillbyggnaden. Det kommer t.ex. att bli möjligt att göra större tillbyggnader i flera våningar så länge tillbyggnaden inte överstiger bostadshusets taknockshöjd.

Attefallsåtgärder till befintliga en- och tvåbostadshus

Som framgår av bilaga 1, 2, 4 och 5 anser en del byggnadsnämnder felaktigt att det går att göra Attefallstillbyggnader samtidigt med en nybyggnad av den byggnad som tillbyggnaden är en del av. Enligt 1 kap 4 § PBL är tillbyggnad en ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym. Det är alltså inte möjligt att göra en Attefallstillbyggnad till andra byggnader än befintliga byggnader. Boverket anser att detta framgår redan av nuvarande regler men föreslår att det förtydligas ytterligare. Det kan ske genom att det uttryckligen anges att Attefallstillbyggnader endast får göras till befintliga en- och tvåbostadshus. Motsvarande förtydliganden bör även göras för övriga Attefallsåtgärder.

Särskilt om riksintressefrågor

Försvarsmakten har önskat att det införs ett tillägg i 9 kap 4 d § PBL som anger att lovplikt alltid ska gälla även i influensområden kring riksintressen som omfattas av sekretess. Detta borde enligt Försvarsmakten ha gällt redan tidigare.

Boverket kan inte bedöma om det finns skäl för en sådan utökning av 9 kap 4 d § PBL som Försvarsmakten önskar och lämnar därför inget sådant förslag. Boverket noterar dock att regeringen nyligen föreslagit ett motsvarande tillägg som i 9 kap 4 d § PBL i ett annat sammanhang. I propositionen 2017/18:197 ”Fler bygglovbefriade åtgärder” föreslår regeringen att det införs en ny 9 kap 3 c § PBL med ett undantag från krav på bygglov för att på en byggnad montera solcellspaneler och solfångare som följer byggnadens form även om byggnadens yttre

utseende påverkas avsevärt. Undantaget ska dock inte gälla om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap 9 § miljöbalken. Den bestämmelsen omfattar därmed fler områden eftersom den inte är begränsad till flygplatser och övnings- eller skjutfält som i 9 kap 4 d § PBL. Boverket noterar vidare att regeringen i propositionen anger att den avser att ta initiativ till att utreda frågan om vilken effekt elektromagnetiska störningar generellt har i områden av riksintresse för totalförsvaret eller dess influensområden.

Förändrat krav på bygglov för utvändiga ändringar av byggnader

Boverket anser att lovplikten för byte av en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial i sin helhet bör regleras i huvudregeln om bygglov i 9 kap 2 § PBL och att de nuvarande undantagen i 9 kap 5 och 6 a § PBL därför kan upphävas. Boverket anser att lovplikten för byte av färg, taktäckningsmaterial och fasadmateriäl bör gälla om

- **bytet väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader**
- **bytet ändrar byggnadens eller områdets karaktär för andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader**

Boverket anser även att byte till tak- eller fasadintegrerade solcellspaneler och solfångare kan undantas från krav på lov även om bytet ändrar byggnadens eller områdets karaktär. Undantaget bör samordnas med och gälla på samma villkor som gäller för det av regeringen nyligen föreslagna undantaget för montering av solenergianläggningar utanpå byggnad i 9 kap 3 c § PBL.

Boverket anser slutligen att regeringen bör överväga en översyn av lovplikten för ändringar som på annat sätt avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende och de krav som gäller vid ändringsåtgärder samt överväga möjligheten att förstärka och formalisera byggnadsnämndens rådgivande bedömningar av lovplikt.

Närmare om uppdraget

Enligt uppdraget ska Boverket utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från kravet på bygglov för ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, oavsett om byggnadsdelen är vänd mot en kringbyggd gård eller allmän plats.

Avgränsningar

Kravet på bygglov för byte av en byggnads färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial gäller enbart för byggnader som ligger i ett område

som omfattas av detaljplan. Det innebär att uppdraget endast avser åtgärder inom sådana områden.

Boverket ska utreda förutsättningarna för att utvidga det nuvarande undantaget i 9 kap 6 a § PBL, som avser alla byggnader förutom en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, till att även omfatta åtgärder på fasader eller tak som är vända mot *allmän plats*. Med allmän plats avses i PBL ett område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Enligt uppdragsgivaren är uppdraget dock inte begränsat endast till sådana områden som är angivna som allmän plats i detaljplan utan omfattar även byggnadssidor som vänder sig mot annan mark än allmän platsmark.

I praktiken innebär detta att uppdraget rör alla fasader och tak på alla byggnader inom detaljplanerat område utom en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader.

Särskilt om solcellspaneler och solfångare

Regeringen har nyligen i en proposition föreslagit att det bör införas ett undantag från krav på bygglov för montering av solcellspaneler och solfångare som påverkar byggnadens yttre utseende avsevärt.¹

Propositionen grundar sig på ett förslag från Boverket inom ramen för detta uppdrag som Boverket delredovisade i en rapport under hösten 2017. Det som skiljer förslaget i propositionen från Boverkets förslag är i stort sett enbart att regeringen föreslår en begränsning av bygglovbefrielsen i eller i anslutning till områden av riksintresse för totalförsvaret. Av delredovisningen framgår att Boverket i samband med slutrapporteringen av uppdraget om undantag från krav på bygglov för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial avser att återkomma till frågan om undantag från krav på bygglov för sådana solcellspaneler och solfångare som är tak- eller fasadintegrerade.

Det innebär att Boverket när det gäller byte av fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial till tak- eller fasadintegrerade solcellspaneler och solfångare ska utreda förutsättningarna för att undanta även sådana åtgärder från krav på bygglov för alla typer av byggnader inom detaljplanerat område.

Andra delen av huvudregeln

Boverket har inte något uppdrag att utreda behovet av eller förutsättningarna för ytterligare undantag från den andra delen av huvudregeln, d.v.s. lovplikten för ändringar som avsevärt påverkar

¹ Prop. 2017/18:197

byggnadens yttre utseende på annat sätt än genom färg- eller materialbyte.

Enligt Boverkets uppfattning finns det ändå skäl för regeringen att överväga att se över även den andra delen av huvudregeln. Ett av skälen är att en ändring av lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial kan skapa en obalans mellan de olika delarna i huvudregeln. En obalans finns redan idag men den riskerar att förvärras om ändringar görs i första delen av huvudregeln. Med obalans menar Boverket att mer omfattande åtgärder kan bli lovbefriade, samtidigt som mindre omfattande åtgärder fortfarande kräver bygglov. Ett annat skäl är att en del byggnadsnämnder inte uppfattar huvudregeln som tvådelad, utan anser att alla utvändiga ändringsåtgärder är ”fasadändringar”. Det innebär att de också anser att det nuvarande undantaget i 9 kap 5 § PBL även omfattar den andra delen i huvudregeln i 9 kap 2 § 3 c PBL, vilket inte är fallet.

Förutsättningar och utgångspunkter för undantag

Enligt Boverkets uppfattning finns det många aspekter som måste beaktas när det gäller lovplikt för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial. Nedan beskrivs de aspekter som Boverket anser har störst betydelse.

Arkitektur och kulturmiljö

Boverket anser att lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial bör balanseras bättre mot behovet av att i bygglov förpröva ändringars påverkan på arkitektur och kulturmiljö. Vidare menar Boverket att framtida ändringar i PBL bör ha som målsättning att stärka arkitekturens kvalitet.²

Byggnaders utvändiga material och färger har stor betydelse för deras utformning och är därmed generellt sett viktiga från ett arkitektoniskt perspektiv och för byggnaders kulturhistoriska värden. Att bygglov krävs för att ändra en byggnads utvändiga material och färger ger samhället en möjlighet att förpröva och även föra dialog med byggherren. Bygglovet innebär även att samhället har en möjlighet att innan ändringen genomförs bevaka hur den påverkar såväl enskilda som allmänna intressen, vilka ofta inkluderar frågor om arkitektur och kulturmiljövärden.

² Underlag till nationell arkitekturpolicy (2017:12) sid. 88

Vilken faktisk betydelse det utvändiga materialet eller färgen har för bebyggelsens arkitektur och kulturmiljövärden i det enskilda fallet varierar stort. Utanför detaljplanerat område har lagstiftaren ansett att sådana ändringar av byggnader inte behöver förprövas av samhället genom bygglov. Alla en- och tvåbostadshus inom detaljplan omfattas även av ett undantag från krav på bygglov, vilket i praktiken innebär att samhället sällan prövar ändringar av utvändigt material och färg på sådana byggnader. Samtidigt är lovplikten för en del andra byten av färg eller utvändiga material långtgående på ett inte sällan onyanserat sätt. Exempelvis krävs bygglov för uppenbart oväsentliga ändringar av färg eller utvändigt material såsom byte av taktäckningsmaterial på låglutande tak som ingen ser eller upplever.

Tekniska aspekter på tak- och fasadändringar

Att regleringen av utformningsfrågor och tekniska frågor är uppdelad i PBL innebär svårigheter när det gäller bedömningen av lovplikt och anmälningsplikt för byte av färg eller utvändiga material. Det finns i stort sett alltid tekniska aspekter på sådana ändringar. Enligt Boverkets uppfattning kan ett byte av fasadmaterial eller taktäckningsmaterial på en byggnad vara en sådan teknisk ändring som kräver anmälan enligt 6 kap 5 § PBF, t.ex. genom att den påverkar byggnadens brandskydd. Om sådana åtgärder undantas från krav på bygglov kommer de enligt nuvarande bestämmelser i stället i vissa fall att vara anmälningspliktiga. Den bedömning som byggnadsnämnden i sådana fall ska göra inför startbesked ska inte enbart omfatta de tekniska aspekterna. Även övriga krav ska bedömas av byggnadsnämnden inför ett startbesked, vilket delvis förtar vinsterna med en lovbefrielse för enskilda fastighetsägare.

Det är inte enkelt att synkronisera befrielse från lovplikt med befrielse från anmälningsplikt. För byte av färg eller utvändiga material är detta i stort sett omöjligt då lov- och anmälningsplikten för sådana ändringar har helt olika utgångspunkter. En ändring kan utseendemässigt ha marginell betydelse för samhället samtidigt som den är tekniskt komplicerad och därför av vikt att samhället bevakar, och vice versa. Boverket anser att det är en konsekvens av det uppdelade systemet som man får leva med så länge detta inte reformeras i grunden.

Boverket återkommer senare i denna rapport till frågan om anmälningsplikt för ändringsåtgärder.

Politik för en gestaltad livsmiljö

Regeringen presenterade nyligen propositionen ”Politik för en gestaltad livsmiljö” (2017/18:110). I propositionen föreslås ett nytt nationellt mål

för arkitektur, form- och designpolitiken. Det innebär bland annat att ansvarsstrukturen stärks och förtydligas för att främja kvalitet i den gestaltade livsmiljön och stödja utvecklingen på området.

Kopplingen mellan kraven på bygglov för byte av färg och utvändiga material och det mål som föreslås i propositionen är inte närmare beskriven. Enligt Boverkets uppfattning går det inte generellt att säga att ändringsåtgärder som fått bygglov håller högre arkitektonisk kvalitet än andra åtgärder. Det som bygglovet i första hand bidrar med i detta sammanhang är möjligheten till dialog mellan byggnadsnämnden och byggherren och en förprovning av en ändringsåtgärds påverkan på allmänna intressen.

Kommunernas uppfattning

Som framgår av bilaga 4 finns det olika uppfattningar hos kommunerna om hur tillämpningen av den nuvarande lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial fungerar och även om vad ett eventuellt utökat undantag skulle medföra. Vissa kommuner menar att det fungerar förhållandevis bra med dagens bestämmelser och att denna typ av ärenden ofta inte är så problematiska, medan andra är av motsatt uppfattning. I andra svar går det att utläsa att man missförstått huvudregeln och sammanblandar byte av färg och material med åtgärder som på annat sätt avsevärt ändrar en byggnads utseende.

De befintliga undantagen uppfattas på olika sätt av kommunerna. Det nya undantaget mot kringbyggd gård har flertalet av de tillfrågade kommunerna ännu inte hanterat. Några kommuner uppger att de troligen inte heller kommer att hantera sådana eftersom de inte har någon bebyggelse med kringbyggda gårdar. Undantaget för en- och tvåbostadshus, som har funnits under förhållandevis lång tid, upplever en del kommuner som ganska problematiskt när det handlar om att bedöma om en åtgärd väsentligen ändrar byggnaden eller områdets karaktär. Andra kommuner menar att det inte är några större problem.

Betydelsen av dialog

Kravet på bygglov ger möjlighet för byggnadsnämnden att ha en värdefull dialog med byggherren om åtgärdens förenlighet med de materiella kraven i PBL, både utformningsmässigt och tekniskt. Om kravet på bygglov för byte av färg och utvändiga material sänks så minskar möjligheten till dialog. Boverket anser därför att det finns anledning att hitta alternativa sätt för kunskapsförmedling som kan ersätta denna mer formaliserade dialog.

Samordning med tidigare förslag om undantag

Som framgår ovan har regeringen i en proposition nyligen föreslagit att det ska införas ett undantag från krav på lov för montering av solenergianläggningar utanpå en byggnads tak eller fasad. Boverket anser att ett undantag för byte till tak- eller fasadintegrerade solenergianläggningar byggnader bör samordnas med det undantaget.

Förhållandet till annan lovplikt och kraven på byggnader

Boverket anser att lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial bör vara i balans med annan lovplikt och med kraven på byggnadsverk.

Kraven för byggnadsverk gäller i princip alla åtgärder oavsett om de är bygglovsfria, kräver bygglov eller är bygglovsbefriade genom en undantagsregel. En långtgående lovfrihet eller lovbefrielse innebär att färre åtgärder förprövas mot kraven och därmed ökar risken för tillsynsingripanden i efterhand. Det ökar också risken för att det sker ändringar som strider mot kraven och som inte är möjliga att återställa. Det kan i värsta fall leda till att värden i bebyggelsen går förlorade för all framtid.

Det är dock en konsekvens som är svår att undvika om bygglovsplikten minskas eller tas bort helt. För att på ett bättre sätt balanseras mot kraven kan lovplikten preciseras eller undantag begränsas på olika sätt. Ett exempel är att flera av undantagen från krav på lov inte gäller för åtgärder på byggnader eller inom bebyggelseområden som är särskilt värdefulla enligt 8 kap 13 § PBL. Sådana begränsningar blir dock ofta komplicerade, teoretiska och i praktiken svåra att använda. Det medför att de inte alla gånger uppfyller sitt syfte.

En minskning av lovplikten kan även balanseras upp med fler förebyggande åtgärder.³ Exempelvis kan byggnadsnämnden på olika sätt bjuda in till dialog med byggherrar och allmänheten om utformning och ändring av byggnader samt om vilka krav som PBL och i vissa fall detaljplaner ställer i dessa sammanhang.

Ytterligare en åtgärd som skulle främja balansen är att formalisera byggnadsnämndens bedömningar om bygglovplikt gentemot enskilda genom att införa någon form av formellt besked. Boverket återkommer till den frågan senare i rapporten.

³ Underlag till nationell arkitekturpolicy (2017:12) sid. 85 f

Nackdelar med undantag

Som framgår ovan och i analysavsnittet medför en lovebefrielse en hel del nackdelar och i de fall lovplikten ersätts med en anmälningsplikt är fördelarna med en lovebefrielse inte så stora. Samtidigt har dessa nackdelar redan accepterats i och med de befintliga undantagen i 9 kap 5 och 6 a § PBL. Ytterligare undantag från lovplikten kommer därmed inte att medföra särskilt mycket fler nackdelar. Detta gäller särskilt om lovplikten samtidigt förtydligas. Boverket presenterar därför i det följande ett förslag till utökad lovebefrielse och samordnar det så långt det är möjligt med nuvarande och tidigare föreslagna undantag.

Boverkets förslag och överväganden

Vid en genomgång av de förutsättningar och utgångspunkter som redovisas ovan bedömer Boverket att det finns förutsättningar att ändra lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial.

Enligt Boverkets bedömning bör byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom detaljplan kräva bygglov först om åtgärden ändrar byggnadens eller områdets karaktär. Lovplikten kommer då att bygga på liknande kriterium som det nuvarande undantaget för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader i 9 kap 5 § PBL. För sådana byggnader krävs bygglov först om en åtgärd väsentligen ändrar en byggnads eller ett områdes karaktär. Till skillnad mot vad som gäller för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader anser Boverket att lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och takmaterial på andra byggnader inte bör sänkas till samma nivå. Boverket menar att det med en sådan sänkning av lovplikten finns en risk för negativ påverkan på arkitekturen och att byggnaders värden går förlorade. Krav på bygglov för andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader bör därför gälla om en åtgärd ändrar en byggnads eller ett områdes karaktär.

Eftersom kravet på bygglov för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial med en sådan förändring blir begränsat anser Boverket att det finns skäl att reglera den i sin helhet i huvudregeln i 9 kap 2 § PBL och att de nuvarande undantagen i 9 kap 5 och 6 a § PBL därmed bör upphävas. Av förenklingsskäl bör samma lovplikt gälla för de delar som idag regleras i 9 kap 6 a § PBL som för övriga byggnadsdelar. Det innebär att lovplikten för byggnadsdelar mot kringbyggd gård anpassas till samma nivå som för övriga byggnadsdelar.

Bedömning av karaktär i huvudregeln

I nuvarande huvudregel handlar det enbart om att avgöra om det är ett färg- eller materialbyte på den enskilda byggnaden. Byggnadens och områdets utformning blir relevant först vid prövningen av om åtgärden uppfyller de krav som gäller, bland annat kravet på hänsyn till stads- och landskapsbilden. Den föreslagna ändringen av huvudregeln innebär att lovplikten blir beroende av om åtgärden påverkar byggnadens eller områdets karaktär. Ändringen innebär att en bedömning av om bygglov krävs måste göras i varje enskilt fall. En ändring av en byggnads eller ett områdes karaktär ska bedömas i relation till ändringen av byggnadens eller områdets utseende och inte till ändringarna i sig. Exempel på omständigheter som har betydelse för bedömningen är bebyggelsens enhetlighet och tidstypiskhet. Även om åtgärden är lovfri behöver byggherren även i fortsättningen ta hänsyn till de materiella kraven i PBL i sina beslut om byte av färg eller utvändiga material.

Att *området* förs in i huvudregeln om krav på bygglov innebär att åtgärden kan bedömas vara lovpliktig eller lovfri beroende på dess påverkan på områdets karaktär. För att avgöra om en åtgärd kräver bygglov måste därför hänsyn även tas till omkringliggande bebyggelse och inte endast den enskilda byggnaden. En åtgärd som inte ändrar den enskilda byggnadens karaktär kan trots det ändra områdets karaktär och på så sätt vara bygglovspliktig.

Begreppet karaktär

En byggnads eller ett områdes karaktär beror ofta på en kombination av olika egenskaper och hur dessa upplevs av betraktaren. Karaktäriserande egenskaper kan vara byggnadens eller områdets färgsättning och utvändiga material men även annat som till exempel form, storlek och proportioner. Även egenskaper som t.ex. ålder och funktion kan vara karaktäriserande. En byggnads eller ett områdes karaktär är beroende av att någon upplever den, vilket betyder att t.ex. en ändring av kulören på en exponerad fasad kan medföra en karaktärsändring av en byggnad samtidigt som samma kulörändring på en annan mindre exponerad fasad inte ändrar vare sig byggnadens eller områdets karaktär. Boverket utvecklar begreppet karaktär i bilaga 8 och har även publicerat en vägledning för bedömning av karaktärsdrag på PBL Kunskapsbanken.⁴

⁴ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-teori-och-praktik/metoder-att-tydliggora-kulturvarden/checklista-karaktarsdrag/>

Ingen särreglering för 8:13-områden

Flera av undantagen från krav på bygglov som på senare tid införts i 9 kap PBL gäller inte för åtgärder på byggnader eller inom bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt enligt 8 kap 13 § PBL. Som framgår av bilaga 6 är denna begränsning förknippad med en hel del tillämpningsproblem.

Boverket har övervägt om lovplikt för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial alltid ska gälla för åtgärder på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap 13 § PBL. Boverket bedömer dock att en sådan utökning av lovplikten inte är nödvändig eftersom de värden som skyddas i 8 kap 13 § PBL är nära kopplade till byggnadens eller områdets karaktär. Ändras inte byggnadens eller områdets karaktär när det gäller en byggnads färg och material så påverkas i de flesta fall inte heller de värden som avses i 8 kap 13 § PBL. Av det skälet anser Boverket att det inte behöver införas någon utökning av lovplikten för åtgärder på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap 13 § PBL.

Ingen möjlighet att höja lovplikt i detaljplan

Enligt nuvarande regler har kommunen enligt 9 kap 8 § PBL möjlighet att i detaljplan bestämma att bygglov krävs för bygglovsbefriade tak- och fasadåtgärder enligt 9 kap 5 och 6 a § PBL. Kommunerna har även möjlighet att genom områdesbestämmelser införa lovplikt för tak- och fasadåtgärder utanför detaljplanerat område. Som framgår ovan anser Boverket att de nuvarande undantagen bör upphävas och införlivas i huvudregeln. Om Boverkets förslag genomförs behöver den nuvarande möjligheten i 9 kap 8 § PBL att höja lovplikten i detaljplan och områdesbestämmelser ses över.

Undantag för solcellspaneler och solfångare

Som framgår ovan har regeringen i en proposition föreslagit att det ska införas en ny bestämmelse i PBL, 9 kap 3 c §, om undantag från krav på bygglov för montering av solenergianläggningar utanpå byggnader. Det kan mot bakgrund av hur den bestämmelsen utformats och de förslag som Boverket nu presenterar när det gäller en ny utformning av huvudregeln för bygglov finnas skäl att komplettera den föreslagna 9 kap 3 c § PBL till att även omfatta byte till solenergianläggningar som är tak- eller fasadintegrerade, d.v.s. som utgör byggnadens taktäckningsmaterial eller fasadbeklädnad.

Byte till solenergianläggningar som utgör byggnadens fasad- eller taktäckningsmaterial kan undantas från krav på bygglov på samma villkor som solenergianläggningar som monteras utanpå tak eller fasader och samordnas i 9 kap 3 c § PBL. Det innebär att undantaget då inte ska gälla om bytet vidtas på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap 13 § PBL, inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap 9 § andra stycket miljöbalken eller om kommunen i detaljplan bestämt att åtgärden kräver bygglov.

Det är viktigt att betona att ett sådant undantag kan bli tillämpligt först om bytet av utvändigt material är lovpliktigt enligt huvudregeln. Det bör även betonas att ett byte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial som består av en solenergianläggning till något annat material inte omfattas av undantag utan bör bedömas enligt huvudregeln.

Krav på anmälan

Enligt nuvarande regler kan det krävas en anmälan vid lovfria eller lovbeFriade ändringar i form av byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. Kravet på anmälan aktualiseras oftast på grund av åtgärdens påverkan på byggnadens brandskydd. Om kraven på bygglov sänks för andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader innebär det att fler åtgärder i stället kan komma att bli anmälningspliktiga. Boverket anser att det inte behöver införas någon uttrycklig anmälningsplikt för sådana åtgärder utan att en bedömning får göras i varje enskilt fall.

Enligt Boverkets uppfattning är en montering av solcellspaneler och solfångare på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader en så omfattande åtgärd att den i princip alltid medför en väsentlig påverkan på byggnadens brandskydd. Detta gäller oavsett om de monteras på en byggnad eller integreras i tak eller fasad. Boverket anser därför att det bör införas ett uttryckligt och direkt krav på anmälan för montering och installation av solcellspaneler och solfångare på sådana byggnader.

Boverket har gjort en översyn av samtliga krav på anmälan, vilket redovisas senare i rapporten. Boverket utvecklar där förslagen om kraven på anmälan för materialbyten och solenergianläggningar på byggnader.

Krav på planenlighet

Vid byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial måste man följa detaljplan och områdesbestämmelser. Detta gäller oavsett om åtgärden är bygglovsfri, bygglovspliktig eller bygglovsbefriad genom ett

undantag. Boverket anser av samma skäl som angavs för de åtgärder som undantagits från bygglov från och med den 1 juli 2017 att det inte finns skäl att ta bort kravet på planenlighet för omfärgning och byte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial som omfattas av det föreslagna undantaget.⁵

Att byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial ska följa detaljplan skapar en större förutsägbarhet för den som ska utföra en sådan åtgärd. Det finns även ett värde i att kommunen har en möjlighet att i detaljplan reglera färger och material på byggnader. Planenlighetskravet bidrar också till att kravet på hänsyn till stadsbilden och förbudet mot förvanskning uppfylls i dessa delar.

Behov av bindande besked

Boverket har i olika sammanhang noterat att byggnadsnämnderna ibland inte vågar ge råd om bygglovsplikten till fastighetsägare, byggherrar och allmänheten. Anledningen till byggnadsnämndernas osäkerhet är en kombination av att reglerna är svåröverskådliga och att de ändrats förhållandevis ofta samt risken för rättsliga efterverkningar om det visar sig att rådet var felaktigt.

Boverket anser att regeringen bör överväga om byggnadsnämndens rådgivning om lovplikt kan formaliseras i ett bindande besked. Liknande tankar har övervägts tidigare och då benämnts ”pliktbesked”. Den konstruktion som diskuterades i samband med att nuvarande PBL infördes gav enligt Boverkets uppfattning inte den enskilde några större fördelar eftersom byggnadsnämndens bedömning inte skulle vara bindande. Det skulle även innebära en kostnad för enskilda för information som de ofta redan kan få gratis från byggnadsnämnden. I propositionen till PBL 2010/11:170 delade regeringen remissinstansernas kritik och gick inte vidare med frågan om pliktbesked.⁶

Nuvarande situation

Det är mycket vanligt att byggnadsnämnden via telefonsamtal och e-post ger råd till fastighetsägare och byggherrar om en åtgärd kräver eller inte kräver lov. Att svara på sådana frågor kan vara svårt och det finns alltid en risk att allt för ingående svar kan medföra problem i efterhand. Det är inte alltid som frågeställaren redogör för alla omständigheter som har betydelse för om en åtgärd kräver lov eller inte. Det händer också att frågeställare kontaktar olika personer på byggnadsnämndens kontor med samma fråga med hopp om att någon bedömer åtgärden på önskvärt sätt.

⁵ Prop. 2016/17:151 sid. 72 ff

⁶ Prop. 2010/11:170 sid. 277

En frågeställare förstår inte alltid att de enbart fått en tjänstemans uppfattning om lovplikten utifrån en ibland kortfattad och ofullständig beskrivning och att den beslutande byggnadsnämnden eller en överinstans mycket väl kan göra en annan bedömning. Det kan i förlängningen leda till tillsynsärenden och besvärliga skadestandsprocesser.

Fördelarna överväger nackdelarna

Boverket anser att frågan om pliktbesked eller lovbesked bör tas upp till övervägande igen. Skälet till det är att behovet av sådana besked ökat betydligt allteftersom fler åtgärder lovbefriats.

Visserligen leder ett lovbesked till en i viss mån ökad administration för byggnadsnämnden men är på samma gång något många nämnder informellt ägnar tid åt redan idag. Ett lovbesked ger en möjlighet att undvika tids- och resurskrävande efterhandsbedömningar av lovplikten. Ett lovbesked ger också enskilda en trygghet att gå vidare med sina planer. Det kan också ha det goda med sig att fokus förskjuts från formella krav på bygglov till materiella krav i PBL. Om exempelvis en granne störs av något som byggs på andra sidan gränsen är lovplikten egentligen inget som grannen ska behöva bry sig om. Det betydelsefulla är om det grannen störs av strider mot något materiellt krav i PBL.

Ett lovbesked behöver enligt Boverkets bedömning vara ett bindande besked. En stor fördel med ett lovbesked är att det bara kan ges om nämnden fått tillräcklig information om den åtgärd som planeras och då uppkommer en möjlighet för nämnden att ha en värdefull dialog med den presumptive byggherren och även ge råd om PBL:s materiella krav.

Översyn av kraven på anmälan

För att kraven på anmälan i PBF ska bli tydligare och bättre strukturerade föreslår Boverket att de delas upp i fem paragrafer. Boverket föreslår bland annat att

- **det uttryckligen och direkt ska framgå om de åtgärder som undantagits från krav på bygglov är anmälningspliktiga**
- **anmälningsplikten för ändringsåtgärder och rivningsåtgärder ska slopas i de fall de avser byggnader eller byggnadsdelar för vilka det inte krävs lov eller anmälan när de uppförs**

Boverket anser att kraven på anmälan i övrigt är i stort sett väl avpassade och utformade i sak. Det finns dock skäl att göra några ändringar och Boverket föreslår därför att

- **krav på anmälan upphävs för takkupor i 9 kap 4 b § PBL,**
- **krav på anmälan införs för solcellspaneler och solfångare på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader,**
- **krav på anmälan upphävs för underhåll av byggnader och ersätts med en möjlighet att införa krav på anmälan i detaljplan och områdesbestämmelser, och**
- **mindre ändringar görs av kravet på anmälan för byggnadens bärande konstruktion, planlösning, VA-anläggningar och brandskydd.**

Slutligen anser Boverket att regeringen bör överväga att ändra benämningen ”anmälan” till ”ansökan om startbesked”.

Närmare om uppdraget

Boverkets uppdrag är att

- **se över om kraven för vilka åtgärder som kräver en anmälan enligt 6 kap 5 och 6 § PBF är ändamålsenligt utformade, och**
- **vid behov föreslå hur bestämmelserna bör justeras**

I uppdraget anger regeringen att den delar riksdagens uppfattning att det är lämpligt att se över om det finns försättningar att begränsa kraven på anmälan för sådana åtgärder som har undantagits från krav på bygglov. Regeringen menar att en översyn även bör omfatta hur kraven på anmälan

ser ut i övrigt. Bland annat har det enligt regeringen framkommit att kraven på anmälan för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap 16 eller 42 § PBL eller motsvarande äldre föreskrifter även omfattar sådant underhåll som inte berör de delar av byggnadsverket som omfattas av skyddsbestämmelser. Det finns enligt regeringen därför skäl att göra en bredare översyn för att säkerställa att kraven på anmälan enligt 6 kap 5 och 6 § PBF är ändamålsenligt utformade.

Nuvarande bestämmelser om anmälan

En kort sammanfattning av nuvarande bestämmelser om krav på anmälan finns i bilaga 3.

Förutsättningar och utgångspunkter för en översyn

Enkelt att förstå och tillämpa

Dagens system för bygglov och anmälan är komplicerat med en mängd undantag och korshänvisningar. Systemet har i allt större utsträckning avvikit från de grundläggande tankar som det byggde på när det infördes. Detta utvecklas mer i bilaga 1. Enligt Boverket måste kraven på anmälan i PBF därför i så stor utsträckning som möjligt utformas på ett sådant sätt att de blir lätta att förstå och tillämpa för såväl fastighetsägare som byggnadsnämnder.

Samordning med undantag från krav på bygglov

Allt fler åtgärder undantas från krav på bygglov. En del av dem har ersatts av en direkt anmälningsplikt, t.ex. Attefallsåtgärder. Utöver det finns det en kategori åtgärder som varken är uttryckligen anmälningspliktiga eller uttryckligen har undantagits från anmälningsplikt. De kan trots det kräva en anmälan exempelvis med hänsyn till att de berör en byggnads konstruktion eller påverkar brandskyddet i en byggnad.

Boverkets utgångspunkt vid denna översyn har varit att det i så stor utsträckning som möjligt uttryckligen och tydligt bör framgå om de åtgärder som undantagits från krav på bygglov kräver eller inte kräver en anmälan.

Förändringsbehov och förslag

Utifrån de synpunkter och svar som kommuner lämnat i enkäter och vid möten och djupintervjuer samt Boverkets egna erfarenheter av tillämpningen av bestämmelserna om anmälan har Boverket identifierat

en del problem. Ett grundläggande problem är att bestämmelserna är svåra att överblicka och i vissa delar framstår som ologiska. När lovebefrielse för Attefallsåtgärder infördes och ersattes av en anmälningsplikt komplicerades systemet ytterligare och skiljer sig nu en hel del från de ursprungliga tankar som låg bakom uppdelningen mellan lov och anmälan.

I det följande beskriver Boverket det förändringsbehov som finns i bestämmelserna om anmälningsplikt och de förslag på förändringar som Boverket anser att det finns skäl att genomföra.

Behov av bättre struktur och uppdelning av bestämmelserna om anmälan

I PBL har allt fler åtgärder undantagits från krav på lov. För en del av dem finns ett uttryckligt och direkt krav på anmälan, som exempelvis vid inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus. Kravet på anmälan är då kopplat till åtgärden i sig. För andra åtgärder som har undantagits från krav på lov finns inget sådant direkt krav på anmälan. De kan ändå kräva en anmälan om de påverkar byggnadens bärande konstruktion, planlösning eller brandskydd.

Det finns även undantag från krav på anmälan för vissa bygglovsbefriade åtgärder. De är undantagna från anmälningsplikt även i de fall de påverkar byggnadens bärande konstruktion eller planlösning men kan kräva anmälan om byggnadens brandskydd påverkas. Kravet på anmälan för de bygglovsbefriade åtgärderna är alltså olika utformade.

De olika bestämmelserna om anmälan och om undantag från krav på anmälan är dessutom samlade utan någon tydlig uppdelning och struktur. Det bidrar till att de är besvärliga att tolka och överblicka.

Boverkets bedömning och förslag

För att åstadkomma en större tydlighet anser Boverket att bestämmelserna bör delas upp och struktureras på ett annat sätt. Boverkets förslag är att bestämmelserna delas upp i egna paragrafer och på följande sätt.

- Anmälan för åtgärder på byggnadsverk
- Anmälan för åtgärder som undantagits från krav på bygglov, m.m.
- Undantag från krav på anmälan
- Anmälan för rivningsåtgärder
- Rivningsavfall

De nuvarande kraven på anmälan för de olika bygglovsbefriade åtgärderna är svårtillgängliga och otydliga och det har lett till oklarhet och tillämpningsproblem. Det är lätt att förbise att en del av de åtgärder som undantagits från krav på lov och som inte är uttryckligen och direkt anmälningspliktiga ändå kan vara anmälningspliktiga på andra grunder.

För att det ska bli tydligare när en bygglovspliktig åtgärd som undantagits från krav på bygglov kräver anmälan anser Boverket att de ska vara anmälningspliktiga endast om det anges uttryckligen och direkt. De bör enligt Boverkets uppfattning inte vara anmälningspliktiga genom en indirekt bestämmelse. Med indirekt anmälningsplikt avses olika former av ändringsåtgärder som t.ex. påverkar brandskydd, bärförmåga m.m. Ett sådant synsätt ställer krav på lagstiftaren att när en åtgärd undantas från krav på lov också ta ställning till om den ska vara anmälningspliktig. Enligt Boverkets uppfattning är det fullt möjligt för lagstiftaren att ta ställning till om det generellt sett finns eller inte finns anledning för samhället att inom ramen för en anmälningsprocess bevaka en åtgärd. En sådan reglering skulle leda till att systemet blir lättare att tillämpa och till att det blir tydligare och mer överskådligt när en åtgärd kräver anmälan eller inte. Det innebär också att anmälningsplikt för ändringsåtgärder som inte är lovpliktiga enbart kommer att gälla för åtgärder som är helt lovfria d.v.s. inte kräver lov enligt huvudreglerna om bygglov. Lovbefriade åtgärder kommer endast att vara anmälningspliktiga om det uttryckligen anges.

Anmälan för åtgärder som undantagits från krav på lov

Under denna rubrik beskriver Boverket i vilken utsträckning som anmälningsplikt bör gälla för lovbefriade åtgärder, d.v.s. åtgärder som i grunden är lovpliktiga men som genom undantagsbestämmelser har undantagits från krav på bygglov.

Attefallsåtgärder som även fortsättningsvis bör kräva anmälan

Boverket anser att följande bygglovsbefriade åtgärder även i fortsättningen bör kräva anmälan.

- Uppföra och bygga till ett komplementbostadshus
- Uppföra och bygga till en komplementbyggnad
- Inredning av ytterligare bostad
- Göra en tillbyggnad om 15 kvadratmeter

De här åtgärderna är generellt sett så komplexa att det finns anledning för samhället att inom ramen för en anmälningsprocess verka för och bevaka

att byggherren uppfyller tekniska egenskapskrav. De kan även medföra en stor omgivningspåverkan och det finns därför även anledning att pröva dem utifrån det perspektivet.

Som framgår av den breda analysen kan ett slopande av anmälningsplikten för Attefallsåtgärderna innebära konsekvenser som är svåra att överblicka och därför behöver utredas ytterligare i ett större sammanhang.

Boverket föreslår även att de befintliga undantagen från krav på anmälan för Attefallsåtgärder i form av komplementbyggnad, tillbyggnad och takkupor i nuvarande 6 kap 6 § 5 och 6 PBF slopas. Undantagen är endast ett förtydligande av att det inte krävs en anmälan för de åtgärderna inom sådana områden där undantag från krav på bygglov enligt 9 kap 6 § PBL gäller. Boverket anser att dessa undantag inte är nödvändiga eftersom åtgärder som omfattas av undantag från krav på bygglov enligt 9 kap 6 § PBL inte är anmälningspliktiga. Att undantagen slopas innebär därmed i praktiken ingen ändring i sak.

Solenergianläggningar som monteras utanpå byggnader

Boverket anser att solcellspaneler och solfångare som placeras på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader bör vara anmälningspliktiga.

Montering av solcellspaneler och solfångare utanpå en byggnad är redan enligt nuvarande regler lovfria, d.v.s. inte lovpliktiga enligt huvudregeln om bygglov i 9 kap 2 § PBL, om de inte avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende på annat sätt än genom byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. En sådan montering av lovfria solcellspaneler och solfångare kan dock vara en anmälningspliktig ändringsåtgärd om den påverkar byggnadens bärande konstruktion eller brandskydd.

Regeringen har i en proposition, som grundar sig på en tidigare delrapport i detta uppdrag, nyligen föreslagit att montering av solceller och solfångare utanpå en byggnad ska undantas från krav på bygglov även om de avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende på annat sätt än genom byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. Detta ska gälla under förutsättning att de följer byggnadens form. I delrapporten utlovade Boverket att i slutredovisningen av uppdraget återkomma i frågan om anmälningsplikt för sådana lovbefriade solcellspaneler och solfångare. I denna rapport föreslår Boverket att även tak- och fasadintegrerade solceller och solfångare ska omfattas av undantaget från krav på bygglov.

Enligt Boverkets uppfattning finns det anledning att införa en uttrycklig anmälningsplikt för solcellspaneler och solfångare som enligt förslaget till ny 9 kap 3 c § PBL ska undantas från krav på bygglov. Boverket föreslår att en ändring av en annan byggnad än ett en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader som avser en montering av solcellspaneler och solfångare och byte till fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial som består av solcellspaneler eller solfångare ska vara anmälningspliktig. Motivet för en uttrycklig anmälningsplikt för solcellspaneler och solfångare är att de generellt sett påverkar byggnadens brandskydd väsentligt, framförallt med hänsyn till brandspridning och räddningsmanskaps säkerhet vid brand.

En sådan anmälningsplikt bör gälla även för montering av helt lovfria solcellspaneler och solfångare på byggnader.

Enligt Boverkets uppfattning finns det anledning att ekonomibyggnader och byggnader för totalförsvaret och som är av hemlig natur även i fortsättningen inte bör omfattas av krav på anmälan. Det innebär att de inte heller bör omfattas av krav på anmälan för solenergianläggningar.

Byte av fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial

Boverket anser att det av brandskyddsskäl i vissa fall bör krävas anmälan vid byte av fasadmaterial eller taktäckningsmaterial. Boverket anser inte att det behöver regleras särskilt under förutsättning att undantaget i 9 kap 6 a § PBL från krav på bygglov för sådana åtgärder slopas och i stället regleras i huvudregeln i 9 kap 2 § PBL.

Enligt Boverkets allmänna råd (2012:12) om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga, framgår att byte av typ av material i fasaden på byggnader som har fler än två våningsplan och som inte är en- eller tvåbostadshus normalt är anmälningspliktigt eftersom det väsentligt ändrar byggnadens brandskydd. Även byte av taktäckningsmaterial på andra typer av byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader kan påverka byggnadens brandskydd väsentligt och kräva en anmälan. Boverket anser att sådana ändringsåtgärder ska vara anmälningspliktiga oavsett om de är lovfria eller lovbefriade.

I denna rapport föreslår Boverket att lovplikten för att byta färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial i sin helhet ska regleras i en huvudregel om bygglov och att de nuvarande undantagen i 9 kap 5 och 6 a § upphävs. De åtgärder som inte är lovpliktiga enligt huvudregeln kan då i stället vara anmälningspliktiga om de exempelvis väsentligt påverkar byggnadens brandskydd. Boverket anser därför att det inte behöver

införas någon uttrycklig anmälningsplikt för sådana åtgärder. Detta gäller under förutsättning att lovplikten för utvändiga ändringar utformas enligt Boverkets förslag.

Attefallstakkupor

När undantaget från krav på bygglov för att bygga takkupor på en- och tvåbostadshus infördes i PBL var de inledningsvis inte anmälningspliktiga. Av förarbetena framgår att regeringens motiv för det var att lovebefrielsen endast avser takkupor som inte innebär ingrepp i den bärande konstruktionen och därmed innebär ett begränsat ingrepp i byggnadens klimatskal. Eftersom övriga eventuella brister i det tekniska utförandet av lovebefriade takkupor inte bedömdes kunna medföra några allvarliga konsekvenser fanns det enligt regeringen inte skäl att införa någon anmälningsplikt.⁷

Senare uppdagades det att Attefallstakkupor i praktiken ändå alltid kräver en anmälan enligt nuvarande 6 kap 5 § 3 PBF eftersom de alltid berör den bärande konstruktionen även i de fall de inte innebär något direkt ingrepp i den bärande konstruktionen. Av det skälet infördes en särskild anmälningsplikt även för Attefallstakkupor.

Av samma skäl som anfördes när lovebefrielsen för takkupor infördes anser Boverket att Attefallstakkupor som undantagits från krav på bygglov inte ska vara anmälningspliktiga. Eftersom kraven på anmälan för ändringsåtgärder enligt Boverkets förslag inte längre kommer att gälla för åtgärder som undantagits från krav på bygglov föreslår Boverket att det nuvarande uttryckliga kravet på anmälan för att bygga Attefallstakkupor slopas.

Boverket vill uppmärksamma att takkupor ofta görs i syfte att även inreda oinredda utrymmen, exempelvis från kallvind till sovrum. En sådan ändring kan kräva ändringar i byggnadens brandskydd eller planlösning och kan då vara anmälningspliktig. Själva takkupan är dock i sådana fall inte anmälningspliktig.

Åtgärder som även fortsättningsvis inte bör kräva anmälan

Flera av de åtgärder som undantagits från krav på bygglov är inte heller anmälningspliktiga. Boverket anser att de även fortsättningsvis inte ska vara anmälningspliktiga. De ska enligt Boverkets förslag inte heller träffas indirekt av kravet på anmälan enligt ovan. De åtgärder som avses är:

- Uppföra eller ändra en ekonomibyggnad enligt 9 kap 3 § PBL

⁷ Prop. 2013/14:127

- Nybyggnad av en liten byggnad på allmän plats enligt 9 kap 3 a § PBL
- Nybyggnad av ett fristående väderskydd enligt 9 kap 3 b § PBL
- Uppföra och bygga till en komplementbyggnad enligt 9 kap 4 § PBL (friggebod)
- Anordna ett skärmtak enligt 9 kap 4 § PBL
- Göra en liten tillbyggnad av ett en- eller tvåbostadshus i form av balkong, burspråk eller uppstickande byggnadsdel enligt 9 kap 5 a § PBL
- Uppföra en komplementbyggnad eller göra en liten tillbyggnad enligt 9 kap 6 § PBL.
- Åtgärder för totalförsvaret enligt 9 kap 15 § PBL

Vissa åtgärder kräver inte anmälan vid uppförande men vid ändring

Det ställs krav på anmälan för ändring av en byggnad om ändringen påverkar byggnadens bärande konstruktion, planlösning eller brandskydd. Kravet gäller även för sådana byggnader som inte omfattas av krav på vare sig bygglov eller anmälan när de uppförs. Friggebod får exempelvis uppföras utan att det ställs krav på anmälan och utan att byggnadsnämnden först ska bedöma om kraven på bärförmåga, stadga och beständighet kommer kunna uppfyllas. Men om det vid ett senare tillfälle görs ändringar av friggebodens bärande konstruktion krävs det en anmälan till byggnadsnämnden. Det är inte allmänt känt att ändringar av sådana byggnader är anmälningspliktiga och det är troligen så att de i de flesta fall utförs utan anmälan och startbesked.

Boverkets bedömning och förslag

Enligt Boverkets uppfattning framstår det som både ologiskt och omotiverat att en och samma åtgärd är anmälningspliktig vid ändring men inte vid uppförande. Boverket föreslår därför att sådana ändringar inte ska vara anmälningspliktiga. Det kan ske genom att det i PBF införs ett undantag från krav på anmälan vid ändring av byggnader för åtgärder som lovbefriats och som inte kräver anmälan vid uppförande.

Vissa åtgärder kräver inte anmälan vid uppförande men vid rivning

Som framgår ovan krävs det inte anmälan för att uppföra en del typer av byggnader som är lovbefriade genom ett undantag från lovplikt. Trots det

är de anmälningspliktiga när de rivs. Ett exempel på det är väderskydd som får uppföras utan bygglov enligt 9 kap 3 b § PBL och då inte heller är anmälningspliktiga men som däremot är anmälningspliktiga vid rivning. Det är av allt att döma inte allmänt känt att rivning av sådana byggnader eller byggnadsdelar är anmälningspliktigt och det är troligen så att de i ofta rivs utan anmälan och startbesked.

Boverkets bedömning och förslag

Enligt Boverkets uppfattning framstår det som både ologiskt och omotiverat att en och samma åtgärd är anmälningspliktig vid rivning men inte vid uppförande. Boverket föreslår därför att sådana rivningar inte ska vara anmälningspliktiga. Det kan ske genom att det direkt i PBF uttryckligen anges att rivningsåtgärder är anmälningspliktiga endast för sådana byggnader eller byggnadsdelar som kräver bygglov eller är anmälningspliktiga när de uppförs. Det skulle underlätta förståelsen av anmälningsplikten betydligt.

Om anmälningsplikten vid rivning ändras till att endast gälla byggnader och byggnadsdelar för vilka det krävs bygglov eller anmälan när de uppförs bortfaller dessutom behovet att särskilt reglera ekonomibyggnader och byggnader som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. De kommer då med automatik inte att vara anmälningspliktiga vid rivning eftersom de inte kräver lov eller anmälan när de uppförs. Boverket föreslår därför att de nuvarande undantagen från krav på anmälan för rivning av sådana byggnader tas bort. Detsamma gäller för skärmtak enligt 9 kap 4 § PBL och sådana tillbyggnader som avses i 9 kap 6 § PBL. De kan enligt nuvarande regler i vissa fall vara anmälningspliktiga när de uppförs. Eftersom Boverket föreslår att den anmälningsplikten ska slopas bortfaller även behovet av en undantagsregel om att de inte ska kräva anmälan vid rivning.

Krav på anmälan - underhåll av särskilt värdefulla byggnader

Som framgår av bilaga 3 krävs anmälan för allt underhåll av sådana byggnadsverk som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. Många byggnadsnämnder och fastighetsägare känner inte till hur långtgående detta krav på anmälan är. Det är därför mycket troligt att det utförs underhåll på byggnader som är särskilt värdefulla och omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser utan att en anmälan lämnas in till byggnadsnämnden. Samtidigt finns det sannolikt byggnader som är särskilt värdefulla men som inte omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser och för vilka det inte krävs en anmälan vid underhåll.

Det är uppenbart att samhället inte behöver granska alla underhållsåtgärder på en byggnad som försetts med skyddsbestämmelser. Det finns inte heller något i förarbetena till de aktuella bestämmelserna som antyder att lagstiftaren har avsett en sådan tillämpning. Samtidigt innehåller varken bestämmelsen i sig eller förarbetena någon vägledning om vilka underhållsarbeten som motiverar anmälningsplikt.

Boverket anser att det är viktigt att det på ett klart och entydigt sätt framgår om en åtgärd är anmälningspliktig. Detta inte minst mot bakgrund av de betydande ekonomiska konsekvenser en utebliven anmälan kan medföra för den enskilde. Enligt Boverkets erfarenheter är inte ens planförfattare alltid medvetna om den mycket omfattande anmälningsplikt som skyddsbestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser medför. Det är då inte rimligt att förvänta sig att enskilda fastighetsägare ska förstå vad kravet på anmälan innebär.

En alltför omfattande anmälningsplikt för allt underhåll av byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser kan också motverka kommunernas vilja att värna befintliga kulturvärden. Det kan uppfattas som alltför ingripande att införa en skyddsbestämmelse för t.ex. en enskild port om det innebär att allt underhåll av byggnaden därmed blir anmälningspliktigt.

Boverkets bedömning och förslag

Boverket föreslår att kravet på anmälan för särskilt värdefulla byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser upphävs. I stället bör det införas en möjlighet för kommunen att i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma att ett särskilt underhåll av byggnader som omfattas av förvanskningsförbud ska kräva anmälan.

Enligt nuvarande bestämmelser får kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma i vilken mån det krävs bygglov för att underhålla eller ändra ett särskilt värdefullt byggnadsverk. (4 kap 15 och 42 § PBL och 9 kap 8 § PBL). Möjligheten är inte begränsad till att enbart avse yttre åtgärder. I den äldre plan- och bygglagen (1987:10), som gällde innan PBL infördes, gjordes 1995 en uppdelning mellan yttre åtgärder som prövades i bygglovet och inre åtgärder som hanterades inom ramen för bygganmälan. Det har därför hävdats att möjligheten att införa en utökad bygglovsplikt enbart skulle avse yttre åtgärder. Eftersom bygglovsprövningen numera även avser vissa inre krav omfattar möjligheten att införa en utökad bygglovsplikt enligt Boverkets uppfattning även inre åtgärder. Om den ”automatiska” anmälningsplikten

som idag inträder vid utfärdande av skyddsbestämmelser upphävs har kommunen alltså ändå en möjlighet att genom ett aktivt beslut skaffa sig insyn i hur en viss åtgärd utförs.

Boverket anser dock att en samhällsbevakning av att underhåll utförs på ett korrekt sätt, till exempel underhåll av kulturhistoriskt värdefulla dekorationsmålningar eller andra utsmyckningsdetaljer, sker bäst inom ramen för en anmälningsplikt där frågorna kan hanteras i startbeskedet/kontrollplanen. Slopas det generella kravet på anmälan, så bör det därför införas en möjlighet att införa en anmälningsplikt i detaljplan och områdesbestämmelser när det finns ett behov att bedöma att skyddsbestämmelserna följs. Sådana bestämmelser om anmälningsplikt bör vara så precist utformade att en fastighetsägare enkelt kan förstå vilka åtgärder som är anmälningspliktiga.

Krav på anmälan - byggnadens bärande konstruktion och planlösning

Byggnadens bärande konstruktion

Anmälningsplikten för åtgärder som avser byggnadens bärande konstruktion skiljer sig från de övriga anmälningspliktiga åtgärderna som har en direkt koppling till de tekniska egenskapskraven. När det gäller ändringsåtgärder och byggnadens bärande konstruktion räcker det att de på något sätt berör konstruktionen för att en åtgärd ska vara anmälningspliktig. Det kan t.ex. vara fallet när en ändring av byggnaden förändrar lastfördelningen i byggnaden utan att byggnadens faktiska konstruktion ändras. Det finns inte heller något förstärkningsadverb, som t.ex. ”avsevärt” eller ”väsentligt”, kopplat till anmälningsplikten. Enligt Boverket är det mycket troligt att det ofta utförs ändringar som berör byggnaders bärande konstruktion utan att det lämnas in en anmälan till byggnadsnämnden. Samtidigt är det troligtvis så att ett antal anmälningar till byggnadsnämnderna rör åtgärder som det egentligen inte finns någon större anledning för dem att ha insyn över.

Byggnadens planlösning

När det gäller anmälningsplikten för åtgärder som påverkar byggnadens planlösning avsevärt så förekommer det relativt sällan ändringar som är anmälningspliktiga enbart på den grunden. De bör trots det vara anmälningspliktiga eftersom de kan påverka förmågan att uppfylla de tekniska egenskapskraven när det gäller t.ex. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö. Det kan dock finnas anledning att koppla anmälningsplikten till samma kriterium som för övriga ändringsåtgärder

Boverkets bedömning och förslag

Boverket föreslår att kravet på anmälan för byggnadens bärande konstruktion vid en ändring av en byggnad ska gälla först om byggnadens bärande konstruktion påverkas väsentligt. Enligt Boverkets uppfattning är syftet med anmälningsplikten beroende av hur en åtgärd påverkar förmågan att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Boverket anser därför att anmälningsplikten för en byggnads bärande konstruktion ska gälla först om en ändring är väsentlig.

När det gäller anmälningsplikten för ändringar som påverkar en byggnads planlösning föreslår Boverket att kriteriet ”avsevärt” ersätts med ”väsentligt” för skapa en större enhetlighet med anmälningsplikten för övriga ändringsåtgärder. Förslaget innebär ingen ändring i sak.

Vad som väsentligt påverkar en byggnads bärande konstruktion eller planlösning kan vid behov förtydligas genom allmänna råd från Boverket på samma sätt som Boverket förtydligat anmälningsplikten för eldstäder, brandskydd och ventilation i Boverkets allmänna råd (2012:12) om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspflichtiga. De allmänna råden är uppskattade och bidrar till en mer enhetlig tillämpning över landet.

Krav på anmälan - byggnadens brandskydd

Enligt Boverket uppfattning omfattar anmälningsplikten för åtgärder som väsentligt påverkar en byggnads brandskydd inte enbart ändringar som påverkar brandskyddet i en byggnad utan även åtgärder som påverkar en byggnads utvändiga brandskydd. Det kan exempelvis vara byte av typ av material i fasaden på byggnader som har fler än två våningsplan och som inte är ett en- eller tvåbostadshus.

Boverkets bedömning och förslag

Boverket anser att det finns skäl att förtydliga anmälningsplikten för ändringar som påverkar en byggnads brandskydd väsentligt så att det framgår att den omfattar hela byggnadens brandskydd, d.v.s. även utvändigt brandskydd. Boverket föreslår därför att den nuvarande bestämmelsen justeras så att detta framgår tydligt. Förslaget innebär inte att den nuvarande anmälningsplikten ändras i sak.

Enskilda avloppsanläggningar

Som framgår av rapporten ”Små avloppsanläggningar - Översyn av provningsförfaranden enligt plan- och byggförordningen och miljöbalken” (Rapport 2015:43) som Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Boverket tidigare tagit fram anser Boverket att det inte är skäligt med den dubbelprovning av enskilda avlopp som finns i miljölagstiftningen och plan- och bygglagstiftningen.

Boverkets bedömning och förslag

Boverket föreslår i enhetlighet med rapporten om små avloppsanläggningar att en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt inte ska vara anmälningspliktig om åtgärden avser en enskild avloppsanläggning inom en tomt och anläggningen inte enbart är avsedd att föra avloppsvattnet till en allmän avloppsanläggning.

Följdändringar med anledning av Boverkets förslag

Om Boverkets förslag till ändring av bestämmelserna om anmälningsplikt genomförs behöver ett antal följdändringar ske. De följdändringar som främst blir aktuella avser bestämmelserna om byggsanktionsavgift i 9 kap PBF.

Begreppet ”anmälan”

Som framgår i avsnittet ”Analys av Attefallsåtgärder” pekar många kommuner på att lovbefrielse som kombineras med en anmälningsplikt ofta missuppfattas. Fastighetsägare förstår inte alltid att de behöver göra en anmälan och få ett startbesked innan åtgärderna påbörjas. Det kan leda till att de drabbas av byggsanktionsavgift och ytterst till att de tvingas ta bort det utförda. Boverket anser att regeringen därför bör överväga att ändra benämningen till ”ansökan om startbesked” som bättre beskriver inledningen av det förfarande som ska leda fram till ett startbesked.

Författningsförslag

Författningsförslaget utgår från nuvarande PBL med de förändringar som regeringen föreslagit i proposition 2017/18:197 om fler bygglovsbefriade åtgärder och proposition 2017/18:210 om reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan.

Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) utfärdad den xxxxx.

Enligt Riksdagens beslut föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 9 kap 3 c §, 25 a §, 44 § och 10 kap 23 a §, av följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny rubrik närmast före 9 kap 44 §,

dels att 4 kap 15 § och 42 §, 9 kap 2 §, 4 a §, 4 b §, 4 c, 41 a § och 41 b §, 10 kap 23 § samt 13 kap 15 § och 16 § ska ha följande lydelse,

dels att 9 kap 5 § och 6 a § ska upphävas, och

dels att rubriken närmast före 9 kap 6 a § ska tas bort.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

15 § I en detaljplan får kommunen bestämma omfattningen av kraven på

1. bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§,

2. rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 1 och andra stycket, och

3. marklov enligt 9 kap. 11 och 12 §§.

15 § I en detaljplan får kommunen bestämma omfattningen av kraven på

1. bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§,

2. rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 1 och andra stycket, och

3. marklov enligt 9 kap. 11 och 12 §§.

4. anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §.

42 § Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning,
3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus,
4. omfattningen av kraven på bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 2 och marklov enligt 9 kap. 13 §, och
5. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 9 kap. 13 § 1,

b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1, och

c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5.

I samband med en reglering enligt första stycket 2 eller 5 får

42 § Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning,
3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus,
4. omfattningen av kraven på bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 2, marklov enligt 9 kap. 13 §, anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §, och
5. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 9 kap. 13 § 1,

b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1, och

c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5.

I samband med en reglering enligt första stycket 2 eller 5 får

kommunen även reglera skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

kommunen även reglera skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

2 § Det krävs bygglov för

1. nybyggnad,
2. tillbyggnad, och
3. annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att
 - a) byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd,
 - b) det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri, eller
 - c) byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt.

Första stycket 3 c gäller bara om byggnaden ligger i ett område som omfattas av en detaljplan.

2 § Det krävs bygglov för

1. nybyggnad,
2. tillbyggnad, och
3. *ändring av en byggnad som innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd,*
4. *ändring av en byggnad som innebär att det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri,*
5. *yttre ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial om*
 - a) *byggnaden är ett en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och åtgärden väsentligen ändrar byggnadens eller områdets karaktär, eller*

b) byggnaden är en annan byggnad än ett en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och åtgärden ändrar byggnadens eller områdets karaktär, och

6. yttre ändring av en byggnad som innebär att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt än genom byte av färg, fasadbeklädnad eller takmaterial.

Första stycket 5 och 6 gäller bara om byggnaden ligger i ett område som omfattas av en detaljplan.

3 c § Trots 2 § första stycket 5 och 6 krävs det inte bygglov för att på en byggnad montera solcellspaneler och solfångare som följer byggnadens form eller byta till fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial som består av solcellspaneler eller solfångare.

Första stycket gäller inte

- 1. om kommunen enligt 8 § första stycket 9 bestämt att åtgärden kräver bygglov,*
- 2. åtgärden vidtas på en byggnad eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §, eller*
- 3. åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.*

4 a § Trots 2 § krävs det inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som

1. avses utgöra antingen en

4 a § Trots 2 § krävs det inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett *befintligt* en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som

1. avses utgöra antingen en

särskild bostad (komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad,
 2. tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av denna paragraf inte får en större byggnadsarea än 25,0 kvadratmeter,
 3. har en taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter,
 4. inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, och
 5. i förhållande till en järnväg inte placeras närmare spårets mitt än 30,0 meter.

Det krävs inte heller bygglov för att ändra en komplementbyggnad till ett sådant komplementbostadshus som avses i första stycket.

En åtgärd som avses i första eller andra stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det. Sådan åtgärd får även vidtas närmare spårets mitt än 30,0 meter om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det.

4 b § För en- eller tvåbostadshus krävs det trots 2 § inte bygglov för att
 1. göra högst en tillbyggnad som inte har en större bruttoarea än 15,0 kvadratmeter, som inte överstiger bostadshusets taknockshöjd och som inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller

särskild bostad (komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad,
 2. tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av denna paragraf inte får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter,
 3. *tillsammans med en tillbyggnad enligt 4 b § första stycket 1 inte får en större byggnadsarea än 40,0 kvadratmeter,*
 4. har en taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter,
 5. inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, och
 6. i förhållande till en järnväg inte placeras närmare spårets mitt än 30,0 meter.

Det krävs inte heller bygglov för att ändra en komplementbyggnad till ett sådant komplementbostadshus som avses i första stycket.

En åtgärd som avses i första eller andra stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs *skriftligen* medger det. Sådan åtgärd får även vidtas närmare spårets mitt än 30,0 meter om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det.

4 b § För *befintliga* en- eller tvåbostadshus krävs det trots 2 § inte bygglov för att
 1. göra högst en tillbyggnad *med byggnadsarea som inte överstiger 15,0 kvadratmeter, som tillsammans med en byggnad enligt 4 a § inte får en större byggnadsarea än 40,0 kvadratmeter,* som inte överstiger

2. på ett bostadshus som saknar takkupor bygga högst två kupor eller på ett bostadshus som redan har en takkupa bygga ytterligare en takkupa, där takkuporna får uppta högst halva takfallet och det inte innebär något ingrepp i den bärande konstruktionen.

En åtgärd som avses i första stycket 1 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket gäller inte för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus.

4 c § För enbostadshus krävs det trots 2 § inte bygglov för att i byggnaden inreda ytterligare en bostad. Detta gäller dock inte för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus

41 a § Ett beslut om att ge lov eller positivt förhandsbesked ska kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges.

bostadshusets taknockshöjd, och som inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller

2. på ett bostadshus som saknar takkupor bygga högst två kupor eller på ett bostadshus som redan har en takkupa bygga ytterligare en takkupa, där takkuporna får uppta högst halva takfallet och det inte innebär något ingrepp i den bärande konstruktionen.

En åtgärd som avses i första stycket 1 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs *skriftligen* medger det.

Första stycket gäller inte för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus.

4 c § För *ett befintligt* enbostadshus krävs det trots 2 § inte bygglov för att i byggnaden inreda ytterligare en bostad. Detta gäller dock inte för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus

25 a § En anmälan enligt 16 § som avser åtgärder enligt 4 a – 4 c § behöver inte kommuniceras.

41 a § Ett beslut om att ge *lov, positivt förhandsbesked eller startbesked enligt 10 kap. 23 a §* ska kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll

och var beslutet hålls tillgängligt anges.

41 b § Det meddelande som kungörs enligt 41 a § ska senast den dag då kungörandet sker skickas till

1. ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata, och
2. övriga kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem.

Första stycket gäller inte dem som enligt 41 § ska delges det beslut som meddelandet avser.

41 b § Det meddelande som kungörs enligt 41 a § ska senast den dag då kungörandet sker skickas till

1. ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som *lov*et, *förhandsbeskedet* eller *startbeskedet enligt 10 kap. 23 a §* avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata, och
2. övriga kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem.

Första stycket gäller inte dem som enligt 41 § ska delges det beslut som meddelandet avser.

Handläggningen av anmälningsärenden

44 § En anmälan för en åtgärd som avses i 16 § ska vara skriftlig och göras till byggnadsnämnden.

Om det krävs ett skriftligt medgivande från granne enligt 4 a och 4 b § ska anmälan innehålla ett sådant medgivande.

10 kap. Genomförande av bygg-, mark- och rivningsåtgärder

23 § Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt

23 § Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § *och inte är en åtgärd enligt 9 kap 4 a – 4 c §* får påbörjas, om

denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,
 2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,
 3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum,
 4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, och
 5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § är uppfyllda.

Vid anmälan som avser åtgärder enligt 9 kap. 4 a-4 c §§ ska byggnadsnämndens bedömning enligt första stycket endast omfatta det som anges i första stycket 1.

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,
 2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,
 3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum,
 4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, och
 5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § är uppfyllda.

23 a § Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § och är en åtgärd enligt 9 kap. 4 a – 4 c § får påbörjas, om åtgärden

*1. uppfyller de krav som gäller enligt 2 kap. denna lag, och
 2. kan antas komma att uppfylla de övriga krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.*

13 kap. Överklagande

15 § Ett beslut om startbesked får överklagas endast av sökanden eller anmälaren i ärendet.

15 § Ett beslut om startbesked enligt 10 kap. 23 § får överklagas endast av sökanden eller

anmälaren i ärendet.

Ett beslut om startbesked enligt 10 kap. 23 a § får överklagas i den del det avser prövning av om åtgärderna uppfyller de krav som gäller enligt 2 kap. denna lag av den som berörs av beslutet. Startbesked enligt 10 kap. 23 a § får i övriga delar endast överklagas av anmälaren i ärendet.

16 § Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 23-25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23-25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

16 § Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 23-25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23-25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om *lov, förhandsbesked eller startbesked enligt 10 kap. 23 a §* räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den xxxxx

Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

utfärdad den x x 2018.

*Regeringen föreskriver i fråga om plan- och byggförordningen
(2010:900)*

dels att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer, 6 kap 5 a §, 6 a § och 6 b §, av följande lydelse, och

dels att 6 kap 5 § och 6 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 6 kap 5 § ska ha följande lydelse, och

*dels att det närmast före 5 a §, 6 §, 6 a § och 6 b § ska införas
fyra rubriker av följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. Lov och anmälan m.m.

Anmälan

5 § För åtgärder som inte kräver lov krävs det en anmälan vid

1. rivning av en byggnad eller en del av en byggnad,
2. nybyggnad eller tillbyggnad som enligt 9 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900) har undantagits från krav på bygglov,
3. en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs eller byggnadens planlösning påverkas avsevärt,
4. en installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökanal eller anordning för ventilation i byggnader,
5. en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en

Anmälan för åtgärder på byggnadsverk

5 § För åtgärder som inte kräver lov enligt 9 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) krävs det en anmälan vid

1. en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar eller byggnadens planlösning påverkas väsentligt,
2. en installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökanal eller anordning för ventilation i byggnader,
3. en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt,
4. en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar byggnadens brandskydd,
5. underhåll av sådana

byggnad eller inom en tomt,
6. en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden,
7. underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter,
8. nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk,
9. uppförande eller tillbyggnad av ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,
10. uppförande eller tillbyggnad av en sådan komplementbyggnad som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,
11. ändring av en komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus,
12. tillbyggnad som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 1 plan- och bygglagen,
13. byggande av takkupor som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 2 plan- och bygglagen, eller
14. inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus.

Om det vid sådana byggnadsåtgärder som avses i första stycket kan antas uppkomma rivningsmaterial som innehåller sådant farligt avfall som avses i plan- och bygglagen eller miljöbalken, ska detta framgå av anmälan. Förordning (2015:837).

byggnadsverk som avses i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen i den omfattning som kommunen har bestämt med stöd av 4 kap. 15 och 42 §§ plan- och bygglagen.

Anmälan för åtgärder som undantagits från krav på

bygglov m.m.

5 a § För åtgärder som inte kräver bygglov krävs det en anmälan vid

1. nybyggnad eller tillbyggnad enligt 9 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900),

2. uppförande eller tillbyggnad av ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,

3. uppförande eller tillbyggnad av en sådan komplementbyggnad som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,

4. ändring av en sådan komplementbyggnad som avses i 9 kap 4 a § plan- och bygglagen som innebär att den blir ett komplementbostadshus,

5. inredning av en sådan ytterligare bostad i ett enbostadshus som avses i 9 kap 4 c § plan- och bygglagen,

6. nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk, och

7. ändring av en annan byggnad än ett en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader som innebär en montering av solcellspaneler och solfångare eller byte till fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial som består av solcellspaneler eller solfångare.

Undantag från krav på anmälan

6 § Kravet på anmälan enligt 5 § gäller inte

1. rivning av en byggnad eller en del av en byggnad som är

a) en komplementbyggnad,
b) ett sådant skärmtak eller en sådan tillbyggnad som avses i 9 kap. 4 eller 6 § plan- och bygglagen (2010:900), eller

c) en ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller annan

6 § Kravet på anmälan enligt 5 § och 5 a § gäller inte

1. en åtgärd som rör en ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring inom ett område som inte omfattas av en detaljplan,

2. en åtgärd som avses i 5 § 1, 2, 3 eller 4 i fråga om en byggnad eller tomt som tillhör staten eller ett landsting,

3. en åtgärd som rör en sådan

liknande näring,
 2. annan åtgärd än rivning som rör en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring inom ett område som inte omfattas av en detaljplan,
 3. åtgärd som avses i 5 § första stycket 3, 4, 5 eller 6 i fråga om en byggnad eller tomt som tillhör staten eller ett landsting,
 4. åtgärd som rör en sådan byggnad eller annan anläggning som är avsedd för totalförsvaret och som är av hemlig natur,
 5. åtgärd som avses i 5 § första stycket 10, 12 eller 13, om åtgärden vidtas utanför ett område med detaljplan och utanför en sammanhållen bebyggelse där anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen, och
 6. åtgärd som avses i 5 § första stycket 3 i fråga om

*byggnad eller annan anläggning som är avsedd för totalförsvaret och som är av hemlig natur,
 4. en ändring som avses i 5 § 1 och 4 i fråga om en sådan byggnad som avses i 9 kap. 3 a och 3 b §§ plan- och bygglagen eller åtgärder som avses i 9 kap. 4 § plan- och bygglagen, eller
 5. en åtgärd som avses i 5 § 3 i fråga om en enskild avloppsanläggning inom en tomt, om anläggningen inte enbart är avsedd att föra avloppsvattnet till en allmän avloppsanläggning.*

a) en sådan komplementbyggnad, tillbyggnad eller takkupa som avses i 5 § första stycket 10, 12 och 13, om åtgärden vidtas utanför ett område med detaljplan och utanför en sammanhållen bebyggelse där anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen, eller

b) en sådan komplementbyggnad eller tillbyggnad som avses i 9 kap. 6 § plan- och bygglagen.
 Förordning (2015:837).

Anmälan för rivningsåtgärder

6 a § För åtgärder som inte kräver lov krävs det en anmälan vid rivning av en byggnad eller en del av en byggnad.

Första stycket gäller inte om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan bygglov eller anmälan eller om byggnaden är en

komplementbyggnad.

Rivningsavfall

6 b § *Om det vid sådana byggnadsåtgärder som avses i 5, 5a och 6 a §§ kan antas uppkomma rivningsmaterial som innehåller sådant farligt avfall som avses i plan- och bygglagen eller miljöbalken, ska detta framgå av anmälan.*

Ikraftträdandebestämmelser

Denna förordning träder i kraft den xxxx.

Författningskommentar

Plan- och bygglagen (2010:900)

4 kap 15 §

I paragrafen ges kommunen rätt att i detaljplan bestämma kraven på bygglov, rivningslov och marklov.

Paragrafen ändras på så sätt att kommunen ges en rätt att i detaljplan även bestämma krav på anmälan. Ändringen kombineras med en ändring av PBF där krav på anmälan ska gälla för underhåll av sådana byggnadsverk som avses i 8 kap 13 § i den omfattning som kommunen har bestämt.

4 kap 42 §

I paragrafen ges kommunen rätt att i områdesbestämmelser bestämma kraven på bygglov, rivningslov och marklov.

Paragrafen ändras på så sätt att kommunen ges en rätt att i områdesbestämmelser även bestämma krav på anmälan. Ändringen kombineras med en ändring av PBF där krav på anmälan ska gälla för underhåll av sådana byggnadsverk som avses i 8 kap 13 § i den omfattning som kommunen har bestämt.

9 kap 2 §

I paragrafen anges vilka åtgärder avseende byggnader som kräver bygglov.

Paragrafen ändras på så sätt att ändringsåtgärderna i den nuvarande tredje punkten i första stycket delas upp i fyra punkter (3 – 6) och att det görs en redaktionell ändring i andra stycket.

Punkterna 3 och 4 motsvarar punkterna a och b i den nuvarande tredje punkten och är oförändrade i övrigt. Punkterna 5 och 6 motsvarar punkten c i den nuvarande tredje punkten.

Punkten 5 innehåller en ny reglering av kraven på bygglov för yttre ändring av en byggnad som innebär att bygganden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. Punkten delas upp i två delar (a och b) där en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader regleras i punkten a och andra byggnader i punkten b. Till skillnad mot idag kommer krav på bygglov för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader att gälla

först om åtgärden ändrar byggnadens eller områdets karaktär. När det gäller en- och tvåbostadshus ska krav på bygglov för sådana åtgärder gälla om åtgärden väsentligen ändrar byggnadens eller områdets karaktär, d.v.s. samma krav som gäller i den nuvarande 9 kap 5 §. Genom ändringen inarbetas i paragrafen de nuvarande undantagen från krav på lov i 9 kap 5 och 6 a §. De nuvarande undantagen och rubriken närmast före 9 kap 6 a § upphävs därmed.

Punkten 6 motsvarar den del av den nuvarande tredje punkten som reglerar andra yttre ändringar av en byggnad än byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. Den har inte ändrats i sak.

I det nuvarande andra stycket ändras en hänvisning till paragrafens första stycke.

9 kap 3 c §

Paragrafen är ny och tar hänsyn till de förslag som regeringen har i proposition 2017/18:197. I paragrafen undantas ändringsåtgärder som avser solcellspaneler och solfångare i vissa fall från de generella kraven på bygglov i 2 §. Undantaget gäller inte byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap 13 §, inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap 9 § andra stycket miljöbalken eller om kommunen i detaljplan bestämt att det krävs bygglov. Solcellspaneler och solfångare som omfattas av undantaget måste även fortsättningsvis följa detaljplan och områdesbestämmelser. Undantaget gäller för alla typer av byggnader och för solcellspaneler och solfångare som placeras utanpå byggnader under förutsättning att de följer byggnadens form. Det innebär att solcellspaneler och solfångare som integreras i tak- eller fasadmaterialet eller uppvecklade solcellspaneler och solfångare inte omfattas av undantaget. Detsamma gäller för solcellspaneler och solfångare som uppförs på mark.

Paragrafen ändras på så sätt även byte till fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial som består av solcellspaneler och solfångare och som integreras i tak- eller fasadmaterialet omfattas av undantag från krav på bygglov. Undantaget gäller även om åtgärden för andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader ändrar byggnadens eller områdets karaktär eller för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader om åtgärden väsentligt ändrar byggnaden eller områdets karaktär. Undantaget gäller, på samma sätt som för andra åtgärder som undantagits från krav på bygglov i paragrafen, inte byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap 13 §, inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap 9 § andra stycket

miljöbalken eller om kommunen i detaljplan bestämt att det krävs bygglov. Solcellspaneler och solfångare som omfattas av undantaget måste även fortsättningsvis följa detaljplan och områdesbestämmelser och kommunen får i detaljplan bestämma att bygglov krävs enligt 9 kap 8 § första stycket 9.

9 kap 4 a §

I paragrafen anges att komplementbostadshus och andra komplementbyggnader under vissa förutsättningar är undantagna från de generella kraven på bygglov.

Paragrafen ändras på så sätt att största möjliga byggnadsarea ändras från 25,0 till 30,0 kvadratmeter, att den sammanlagda byggnadsarean för komplementbostadshus/komplementbyggnader och tillbyggnader enligt 4 b § inte får överstiga 40 kvadratmeter. Det innebär att om det på en tomt har uppförts en tillbyggnad om 15 kvadratmeter med stöd av undantaget i 4 b § får endast en byggnad om 25 kvadratmeter uppföras. Dessutom regleras att medgivande från granne alltid ska vara skriftligt och det förtydligas att undantaget endast avser befintliga en- och tvåbostadshus. Genom förändringarna får paragrafens första stycke en ytterligare punkt.

9 kap 4 b §

I paragrafen anges att tillbyggnader under vissa förutsättningar är undantagna från de generella kraven på bygglov.

Paragrafen ändras på så sätt att regleringen av area ändras från bruttoarea till byggnadsarea. Det innebär en möjlighet att bygga en 15 kvadratmeter stor tillbyggnad i flera våningar så länge tillbyggnaden inte överskrider den befintliga byggnadens taknockshöjd. Det innebär även en möjlighet att, till skillnad från nuvarande reglering, göra en tillbyggnad som endast genererar öppenarea. Paragrafen ändras också på så sätt att den sammanlagda byggnadsarean för tillbyggnader och byggnader enligt 4 a § inte får överstiga 40 kvadratmeter. Om det på en tomt har uppförts en byggnad om 30 kvadratmeter med stöd av undantaget i 4 a § innebär det att en tillbyggnad om endast 10 kvadratmeter får uppföras. Paragrafen ändras dessutom på så sätt att undantaget endast ska avse tillbyggnader som medför byggnadsarea. Det innebär att det inte kommer vara möjligt att använda undantaget för en tillbyggnad med takkupor som inte medför någon ny byggnadsarea. Slutligen regleras att medgivande från granne alltid ska vara skriftligt och det förtydligas att undantaget för tillbyggnader och takkupor endast avser befintliga en- och tvåbostadshus.

9 kap 4 c §

I paragrafen anges att inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus under vissa förutsättningar är undantagna från de generella kraven på bygglov.

Paragrafen ändras på så sätt att det förtydligas att undantaget endast avser befintliga enbostadshus.

9 kap 25 a §

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att en anmälan för åtgärder enligt 4 a – 4 c § inte behöver kommuniceras. Detta är en specialreglering i förhållande till förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering.

9 kap 41 a §

I paragrafen anges att ett beslut om lov eller ett positivt förhandsbesked ska kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. Meddelandet ska innehålla beslutets huvudsakliga innehåll och uppgift om var beslutet hålls tillgängligt.

Paragrafen ändras på så sätt att den även ska omfatta startbesked enligt 10 kap 23 a §.

9 kap 41 b §

I paragrafen anges vem ett meddelande om kungörelse enligt 9 kap 41 b § ska skickas till.

Paragrafen ändras på så sätt att den även ska omfatta startbesked enligt 10 kap 23 a §.

9 kap 44 §

Paragrafen är ny och tar hänsyn till de förslag som regeringen har i proposition 2017/18:210. Den motsvarar tidigare 6 kap 7 § första meningen i plan- och byggförordningen (2011:338). En ny rubrik har införts närmast före paragrafen. I paragrafen anges att en anmälan ska vara skriftlig och göras till byggnadsnämnden.

I paragrafens andra stycke anges att ett medgivande från granne enligt 9 kap 4 a och 4 b § ska bifogas till anmälan.

10 kap 23 §

I paragrafen anges när byggnadsnämnden genom ett startbesked ska godkänna att en åtgärd får påbörjas.

Paragrafen ändras på så sätt att det i första stycket anges att paragrafen inte omfattar åtgärder enligt 9 kap 4 a - 4 c § (Attefallsåtgärder). De regleras i stället i en ny 23 a §. Ett startbesked för andra åtgärder än Attefallsåtgärder vinner inte negativ rättskraft.

10 kap 23 a §

Paragrafen är ny. I paragrafen anges när byggnadsnämnden genom ett startbesked ska godkänna att åtgärder enligt 9 kap 4 a - 4 c § (Attefallsåtgärder) får påbörjas. Paragrafen införs för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I paragrafen finns en särreglering av vad som krävs för att byggnadsnämnden genom ett startbesked ska få godkänna att en Attefallsåtgärd får påbörjas. För att byggnadsnämnden ska få besluta om startbesked krävs för Attefallsåtgärder att kraven i 2 kap PBL uppfylls och att övriga krav kan antas komma att uppfyllas. Det innebär att byggnadsnämnden till skillnad mot tidigare måste göra en fullständig prövning av att Attefallsåtgärder inte strider mot något allmänt eller enskilt intresse i 2 kap PBL. Ett startbesked vinner negativ rättskraft endast i de delar som de innehåller en sådan prövning.

13 kap 15 §

I paragrafen anges att ett beslut om startbesked får överklagas endast av sökanden eller anmälaren i ärendet.

Paragrafen ändras för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det sker på så sätt att det införs ett nytt andra stycke där det anges att ett beslut om startbesked enligt 10 kap 23 a § för åtgärder enligt 9 kap 4 a - 4 c § (Attefallsåtgärder) får överklagas även av andra som berörs av beslutet i den del beslutet om startbesked avser prövning av om åtgärderna uppfyller de krav som gäller enligt 2 kap i PBL. Det innebär att de har rätt att överklaga sådana beslut på de villkor som gäller enligt huvudregeln om överklaganderätt i 13 kap 8 § PBL.

13 kap 16 §

I paragrafen anges bland annat att tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

Paragrafen ändras på så sätt att det i tredje stycket anges att paragrafen även omfattar startbesked enligt 10 kap 23 a §.

Övrigt

På grund av att innehållet delvis är nytt och delvis är ändrat behöver det vidtas ett antal följdändringar i paragrafer som hänvisar till de nuvarande paragraferna.

Plan- och byggförordningen (2011:338)

6 kap 5 §

I paragrafen anges vilka åtgärder som kräver anmälan.

Paragrafen ändras på så sätt att den enbart reglerar kravet på anmälan för åtgärder som inte kräver bygglov enligt 9 kap 2 § PBL, d.v.s är helt bygglovsfria. De nuvarande punkterna 1-2, 8-12 och 14 flyttas till nya paragrafer. Till skillnad från idag kommer en åtgärd som undantagits från krav på bygglov därmed aldrig att omfattas av krav på anmälan enligt denna paragraf. En bygglovsbefriad åtgärd kan alltså inte vara anmälningspliktig exempelvis på den grunden att byggnadens brandskydd påverkas. För att en bygglovsbefriad åtgärd ska vara anmälningspliktig måste det uttryckligen anges i den nya paragrafen i 6 kap 5 a § PBF.

Den nuvarande anmälningsplikten för takkupor i punkt 13 upphävs. Det innebär att takkupor som undantagits från krav på bygglov enligt 9 kap 4 b § PBL inte kommer vara anmälningspliktiga.

Punkten 1 motsvarar den nuvarande punkten 3 och ändras på så sätt att kravet på anmälan för ändringar avseende byggnadens konstruktion gäller när byggnadens bärande delar påverkas väsentligt. Enligt nuvarande krav är det tillräckligt att byggnadens bärande delar berörs för att en ändring ska vara anmälningspliktig. Det innebär att en bedömning av om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar väsentligt påverkas behöver göras i varje enskilt fall. En motsvarande språklig ändring görs när det gäller krav på anmälan för åtgärder som påverkar byggnadens planlösning. Den senare ändringen innebär ingen ändring i sak.

Punkterna 2 och 3 motsvarar de nuvarande punkterna 4 och 5.

Punkten 4 motsvarar den nuvarande punkten 6 och ändras språkligt men det innebär ingen ändring i sak.

Punkten 5 motsvarar delvis den nuvarande punkten 7. Punkten ändras på så sätt att kravet på anmälan för underhåll av särskilt värdefulla byggnadsverk enligt 8 kap 13 § PBL endast ska gälla om kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt att anmälan krävs. För underhåll av byggnadsverk som endast omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser krävs inte anmälan.

6 kap 5 a §

Paragrafen är ny. Paragrafens innehåll motsvarar delvis innehållet i den nuvarande 6 kap 5 § PBF. I paragrafen anges vilka bygglovsbefriade åtgärder som är anmälningspliktiga. I paragrafen anges även vilka vindkraftverk och vilka solcellspaneler och solfångare som kräver anmälan.

Punkterna 1-6 motsvarar de nuvarande punkterna 2, 8-12 och 14 i 6 kap 5 § PBF.

Punkten 7 är ny. Punkten innebär att en ändring av en annan byggnad som innebär montering av solcellspaneler och solfångare eller byte till fasadmateriäl eller taktäckningsmateriäl som består av solcellspaneler eller solfångare kräver anmälan. Det krävs dock ingen anmälan om ändringen görs på ett en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader. Anmälan krävs oavsett om de kräver lov eller inte enligt huvudregeln i 9 kap 2 § PBL eller om de är undantagna från krav på bygglov enligt 9 kap 3 c § PBL.

6 kap 6 §

I paragrafen anges vilka åtgärder som undantas från krav på anmälan.

Paragrafen ändras på så sätt att den reglerar undantag från krav på anmälan för åtgärder enligt 6 kap 5 och 5 a § PBF.

Den nuvarande punkten 1 flyttas till en ny paragraf. Punkten 1 motsvarar den nuvarande punkten 2 och ändras språkligt men innebär ingen ändring i sak.

Punkten 2 motsvarar den nuvarande punkten 3.

Punkten 3 motsvarar bortsett från en ändrad hänvisning den nuvarande punkten 4.

Punkten 4 motsvarar bortsett från en ändrad hänvisning delvis den nuvarande punkten 6. Punkten ändras på så sätt att undantaget även gäller för sådana ändringsåtgärder som annars skulle ha varit anmälningspliktiga på grund av att byggnadens brandskydd påverkas. Undantaget ändras till att gälla för sådana byggnader som avses i 9 kap 3 a och 3 b § PBL och för sådana åtgärder som avses i 9 kap 4 § PBL. Punkten a) och b) slopas, vilket inte innebär någon ändring i sak.

Punkten 5 ändras på så sätt att den får ett nytt innehåll. Där anges att en enskild avloppsanläggning inom en tomt som inte enbart är avsedd att föra avloppsvattnet till en allmän avloppsanläggning, undantas från

kravet på anmälan. Det nuvarande innehållet i punkten 5 slopas, vilket förklaras närmare i avsnittet ”Översyn av kraven på anmälan”.

6 kap 6 a §

Paragrafen är ny. Paragrafen motsvarar delvis de nuvarande 6 kap 5 § 1 PBF och 6 kap 6 § 1 PBF. I paragrafen anges att anmälan krävs för rivning av en byggnad eller en del av en byggnad om åtgärden inte kräver lov. Det anges även att det inte krävs en anmälan för rivning om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan lov eller anmälan. Det innebär att det inte krävs en anmälan för en byggnad som är undantagen från krav på bygglov och som inte heller kräver en anmälan att uppföra, exempelvis ekonomibyggnader, byggnader för totalförsvaret som är av hemlig natur och byggnader som avses i 9 kap 3 a, 3 b och 4 § PBL. Det anges även att det inte krävs någon anmälan för att riva komplementbyggnader som inte kräver rivningslov.

6 kap 6 b §

Paragrafen är ny. Paragrafens innehåll motsvarar innehållet i den nuvarande 6 kap 5 § andra stycket PBF.

Övrigt

På grund av att innehållet i 6 kap 5 – 6 c § delvis är nytt och delvis är ändrat behöver det vidtas ett antal följdändringar i paragrafer som hänvisar till de nuvarande 6 kap 5 och 6 §.

Konsekvensutredning

En konsekvensutredning av regeländringar i lag, förordning, föreskrifter och allmänna råd görs för att avgöra om regeländringen är samhällsekonomiskt försvarbar. I detta fall handlar det i följande avseenden att bedöma om fördelarna överstiger nackdelarna och att kontrollera att det inte finns bättre alternativa lösningar.

- Utökning av byggnadsarean från 25,0 till 30,0 kvadratmeter för bygglovsbefriade komplementbyggnader/komplementbostadshus med nödvändiga andra förändringar i form av
 - prövning i startbesked av krav i 2 kap PBL för Attefallsåtgärder i 9 kap 4 a – 4 c § PBL,
 - rätt för grannar och andra närboende vars civila rättigheter berörs att överklaga startbesked för Attefallsåtgärder i 9 kap 4 a – 4 c § PBL till den del de avser prövning enligt 2 kap PBL, och
 - bestämmelser om expediering via kungörelse av startbesked för Attefallsåtgärder enligt 9 kap 4 a – 4 c § PBL
- Ändring från bruttoarea till byggnadsarea när det gäller den area som bygglovsbefriade tillbyggnader kopplas till
- Krav att medgivande av granne enligt 9 kap 4 a och 4 b § PBL ska vara skriftligt och att det bifogas anmälan till byggnadsnämnden
- Sänkning av krav på bygglov för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader
- Förenkling och förtydligande av kraven på anmälan i 6 kap 5 och 6 § PBF

Nedan analyseras i korthet förslagets konsekvenser och ges övergripande svar på frågeställningarna enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelskrivning.

Målet med förslagen

Målet med förslagen:

- Göra det attraktivare att uppföra framförallt komplementbostadshus och att använda dem som bostad.
- Undanröja rättsliga brister i nuvarande reglering av Attefallsåtgärder.
- Göra det möjligt att utföra fler yttre ändringar i form av byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial utan krav på bygglov.
- Förenkla och renodla kraven på anmälan.

Bakgrund

Se rapporten och bilaga 9.

Beskrivning av problemet och vad som ska uppnås

Regeringen vill att Boverket ska utreda vilka förutsättningar det finns att

- utöka möjligheten att uppföra och bygga till komplementbostadshus/komplementbyggnader upp till 30 kvadratmeter byggnadsarea för att göra dem attraktivare att använda som bostad
- minska kraven på bygglov för yttre ändringsåtgärder som består i byte av färg, fasadbeklädnad eller takmaterial för att uppnå en större frihet för enskilda fastighetsägare

Regeringen vill också att Boverket ska göra en översyn av kraven för anmälan och då särskilt när det gäller lovbeFriade åtgärder och underhåll av byggnadsverk med särskilt bevarandevärde

Nollalternativet

Vid analys av en alternativ lösning till ett regeländringsförslag bör först ställas frågan vad som skulle ske om regeländringen överhuvudtaget inte genomförs. Detta kallas ofta nollalternativet och redovisas för att beskriva det troliga scenariot om regeländringen inte genomförs. Nollalternativet fungerar som utgångspunkt när regeländringens konsekvenser ska kvantifieras och värderas.

Nollalternativet i det här fallet innebär att inga av de mål och problem föranlett uppdraget uppnås och åtgärdas.

Boverket vill i detta sammanhang betona att den nuvarande lovplikten är i princip heltäckande för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader till den del de avser tak och fasader som inte vetter mot kringbyggd gård. En stor fördel med en sådan lovplikt är att den som ska utföra en sådan åtgärd inte behöver lägga tid och pengar på att tolka och avgöra de ofta mycket besvärliga kriterier som krävs vid en sänkning av lovplikten. Boverkets uppdrag är dock att utreda förutsättningarna för att sänka lovplikten och att visa hur en sådan sänkning kan utformas på bästa sätt.

Förslagen och beskrivning av alternativa lösningar

Utökning av byggnadsarea för lovbefriade komplementbyggnader/komplementbostadshus

Förändringen innebär att komplementbostadshus/komplementbyggnader får bli 30,0 kvadratmeter utan krav på bygglov och att de tillsammans med lovbefriade tillbyggnader inte får överstiga 40 kvadratmeter.

Förändringen innebär också att det införs en prövning i beslut om startbesked av krav i 2 kap för Attefallsåtgärder, en rätt att överklaga sådana startbesked till den del det avser prövning av krav i 2 kap och bestämmelser om kungörelse av beslut om startbesked för Attefallsåtgärder.

Förändringen innebär vidare att ytan för lovbefriade tillbyggnader kopplas till byggnadsarea i stället för bruttoarea, att grannemedgivanden för Attefallsåtgärder ska vara skriftliga och lämnas in i anmälan samt att det förtydligas att Attefallsåtgärderna endast är komplement till befintliga byggnader.

Annat sätt att åtgärda rättsliga brister

Den förändring som Boverket förespråkar är att åtgärda de rättsliga bristerna inom ramen för fortsatt lovbefrielse och anmälningsplikt. För att åtgärda de rättsliga bristerna är det i och för sig fullt möjligt att återinföra lovprövning av Attefallsåtgärder även om de får strida mot detaljplan. Det är dock troligen inte ett tänkbart alternativ med hänsyn till regeringens vilja att bygglovbefria allt fler åtgärder. En annan möjlighet är att behålla lovbefrielsen men slopa anmälningsplikten. För att anmälningsplikten ska upphöra helt krävs det i så fall att inte enbart den direkta anmälningsplikten slopas utan även den indirekta

anmälningsplikten som ofta kan gälla, t.ex. när det rör brandskydd. Det finns då en möjlighet för grannar och andra närboende vilkas enskilda intressen berörs att göra en anmälan om tillsyn och att överklaga ett beslut att inte ingripa med tillsyn. Det är dock tveksamt om en sådan lösning är förenlig med Sveriges åtaganden om möjlighet till domstolsprövning enligt Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Att slopa kraven på anmälan skulle även få svåröverblickbara konsekvenser som behöver utredas i ett större sammanhang.

Utökning och sammanläggning

Boverket förespråkar av förenklingsskäl en förhållandevis enkel form av samordning inom ramen för dagens sammanlagda yta om 40 kvadratmeter. De flesta andra alternativa lösningar förutsätter att den sammanlagda ytan ökar, vilket enligt direktiven inte ingår i uppdraget. Boverket anser inte heller att det är ett lämpligt alternativ att sammanlagga Attefallsåtgärderna med friggeboden. En sådan sammanläggning hade komplicerat regelsystemet väsentligt och riskerat att leda till förvirring hos allmänheten om vad det välkända begreppet friggebod är. Dessutom har betydligt fler redan uppfört en eller flera friggebodar på sin tomt och skulle därför tvingas riva dem för att kunna bygga ett Attefallshus om 30 kvadratmeter.

Bruttoarea till byggnadsarea m.m.

Boverket förespråkar av förenklingsskäl att regleringen av area ändras från bruttoarea till byggnadsarea för Attefallstillbyggnaden. Ett annat alternativ är att tillbyggnaden regleras med bruttoarea och öppenarea för att lösa vissa av de tillämpningsproblem som framkommit, men det skulle innebära mer komplicerade bestämmelser om sammanläggning med Attefallshuset som troligtvis skulle bli svårare att tillämpa. Det skulle även innebära att de svårigheter som idag finns med bruttoarea kvarstår.

Skriftligt grannemedgivande

Boverket förespråkar att byggherren ska inlämna skriftligt grannemedgivande till byggnadsnämnden i samband med anmälan för Attefallsåtgärder i form av komplementbyggnader och tillbyggnad som placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Ett alternativ skulle vara att byggnadsnämnden ska inhämta medgivandet från granne. Det skulle dock innebära ökad administration för byggnadsnämnderna och längre handläggningstider.

Ytterligare undantag från krav på bygglovsprövning för vissa ändringsåtgärder

Förändringen innebär att kraven på bygglov sänks för yttre ändring av en byggnad som består i att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. Det sker genom att den nuvarande lovplikten i 9 kap 2 § 3 c PBL sänks och att de nuvarande undantagen från krav på bygglov i 9 kap 5 och 6 a § PBL upphävs. Förändringen innebär i att lovplikten för sådana åtgärder på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader till den del det avser fasader och tak som inte är vända mot kringbyggd gård till skillnad från nuvarande reglering ska bedömas. I praktiken innebär det en viss sänkning av lovplikten. För tak och fasader på sådana byggnader som är vända mot kringbyggd gård kan förändringen i vissa fall innebära en något högre lovplikt än idag. Tak och fasader vända mot kringbyggda gårdar karakteriserar dock i många fall en byggnad eller ett område i begränsad omfattning. En byggnads eller ett områdes utvändiga färger och material i många fall är karakteriserande egenskaper för byggnaden eller området. Byte av färg eller material medför därför ofta en ändring av byggnadens eller områdets karaktär och kommer därmed att kräva bygglov. Den reella ändringen är därför i praktiken att det skapas ett utrymme för bedömning av lovplikt i det enskilda fallet.

För byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader sker, bortsett från att kommunen inte längre får höja lovplikten genom bestämmelser i detaljplan, ingen förändring i förhållande till nuvarande bestämmelser.

Förändringen innebär vidare att det nuvarande undantaget från krav på bygglov för solcellspaneler och solfångare utanpå byggnader i 9 kap 3 c § PBL utökas till att även gälla byte till fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial som består av solcellspaneler eller solfångare. Undantaget gäller även om åtgärden ändrar byggnadens eller områdets karaktär. Undantaget gäller dock inte åtgärder på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap 13 § PBL eller inom eller i anslutning till områden av riksintresse för totalförsvaret. Undantaget gäller inte heller om kommunen bestämmer annat i detaljplan.

Reglering enbart genom undantagsbestämmelser

En bygglovsplikt motsvarande den lösning som Boverket förespråkar kan uppnås genom reglering inom ramen för de nuvarande bestämmelserna i 9 kap 5 och 6 a § PBL. Det skulle dock innebära att lovplikten i princip i sin helhet framgår av undantagsbestämmelser och att huvudregeln enbart skulle fungera som en vidareförmedlare till dessa. Det skulle även

innebära att det, utifrån Boverkets förslag på ändringar i kraven för anmälan, skulle behöva införas en särskild anmälningsplikt för byte av fasadmateriell och taktäckningsmaterial för andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader även för annat än solenergianläggningar. Boverket anser inte att det är lämpligt att i stor utsträckning reglera en lovplikt i undantagsbestämmelser. Boverket anser också att det av förenklingsskäl är en fördel om lovplikten i så stor utsträckning som möjligt regleras i en och samma bestämmelse. Boverket anser därför att de generella undantagsbestämmelserna kan inarbetas i huvudregeln. Den mer speciella undantagsbestämmelse som avser solcellspaneler och solfångare bör däremot lämpligen vara kvar.

Andra kriterier för att avgränsa lovplikt

I förslaget blir lovplikten beroende av i vilken utsträckning en åtgärd påverkar en byggnads eller ett områdes karaktär. Andra tänkbara kriterier än karaktär är utseende, värde m.m. Det nuvarande undantaget för en- och tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader har begreppet karaktär som avgränsare för lovplikten. Det har vad Boverket känner till fungerat tillfredsställande. Boverket bedömer av bland annat det skälet att karaktär är det kriterium som är mest användbart och lämpligt för avgränsare av lovplikten. Om lovplikten i stället skulle göras beroende av en byggnad eller områdes värde skulle det medföra att en stor del av bygglovsprövningen skulle ske redan i bedömningen av om åtgärden kräver lov. Att bedöma en byggnads värde anser Boverket även är mer komplicerat än att bedöma en byggnads karaktär. Ett annat alternativ är att differentiera lovplikten för olika typer av byggnader. Exempelvis är industribyggnader ofta mindre känsliga för förändringar än flerbostadshus eller kontorsbyggnader i en stadskärna. Det finns dock industribyggnader med höga värden där färg och material är viktiga och därför bör prövas i lov. Samtidigt finns det inte alltid behov av en bygglovsprövning av ett byte av färg eller material på ett flerbostadshus eller en kontorsbyggnad. En sådan reglering skulle även kräva inte alltid lätta ställningstaganden om vilken typ av byggnad som åtgärden avser. Det skulle även innebära en mer kategorisk lovplikt eller icke lovplikt där en bedömning av ändringen som sådan blir mindre viktig.

Högre eller lägre lovplikt

Den nuvarande lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader är i princip heltäckande till den del det avser tak och fasader som inte vänder sig mot kringbyggd gård. Det går därför inte att höja lovplikten för sådana åtgärder. Boverket bedömer också att det inte är lämpligt att sänka lovplikten mer än vad som följer

av den förändring som förespråkas i denna rapport. En mer långtgående sänkning riskerar att leda till ökat antal anmälningar om tillsyn i efterhand och fler tillsynsinsatser bland annat på grund av alltför stor omgivningspåverkan.

Krav på anmälan

Boverket föreslår en ny struktur av bestämmelserna för krav på anmälan. Bestämmelserna om krav på anmälan delas upp i fem olika paragrafer. Förändringen innebär att kravet på anmälan för ändringsåtgärder endast träffar åtgärder som inte är bygglovspliktiga enligt huvudregeln om krav på bygglov. Det innebär att åtgärder som har undantagits från krav på bygglov aldrig omfattas av ett indirekt krav på anmälan, exempelvis genom att byggnadens brandskydd påverkas väsentligt. För att en åtgärd som bygglovsbefriats ska vara anmälningspliktig måste detta därför införas särskilt.

Boverkets förslag innebär även bland annat att kravet på anmälan för underhåll av särskilt värdefulla byggnadsverk som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser slopas. Boverket föreslår i stället en möjlighet för kommunerna att i detaljplan och områdesbestämmelser införa krav på anmälan för underhåll av byggnadsverk som är särskilt värdefulla.

Boverket föreslår även att en ändring av en annan byggnad än ett en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader som innebär en montering av solcellspaneler och solfångare eller byte till fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial som består av solcellspaneler eller solfångare ska vara anmälningspliktig.

Vilka alternativa lösningar finns (annat än nollalternativet)

Ett alternativ till den förändring som Boverket förespråkar är att enbart göra förändringar av kraven som sådana och inte göra några strukturella förändringar. Utan en strukturell ändring skulle ett flertal undantag behöva införas från kravet på anmälan för att uppnå samma sakliga förändringar. Detta är lagtekniskt mer avancerat och kraven för anmälan skulle bli mer svåröverskådliga. Boverket bedömer därför att det är svårt att genomföra de sakliga förändringarna utan att ändra bestämmelsernas struktur. Ett annat alternativ är att i stället slopa anmälningsplikten för de bygglovsbefriade åtgärderna. Att slopa anmälan skulle dock få svåröverblickbara konsekvenser som i så fall behöver utredas i en större sammanhang.

Ett alternativ till den förändring som Boverket föreslår när det gäller kravet på anmälan för underhåll av särskilt värdefulla byggnadsverk är att

endast slopa den nuvarande anmälningsplikten och inte införa en möjlighet att införa krav på anmälan för underhåll av sådana byggnadsverk. Byggnadsnämnden skulle då endast ha möjlighet att införa lovplikt för underhåll av sådana byggnadsverk i detaljplan eller områdesbestämmelser. Syftet med en samhällskontroll av sådant underhåll är dock främst att bevaka att underhållet utförs på rätt sätt. Det hanteras bäst inom ramen för byggprocessen med startbesked och kontrollplan. Ett annat alternativ är att begränsa kravet på anmälan för underhåll av särskilt värdefulla byggnadsverk som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser till att endast gälla för de delar som skyddsbestämmelsen reglerar. Det finns dock en stor variation av skyddsbestämmelser och det är inte ovanligt att skyddsbestämmelser både är diffusa och ospecificerade, vilket skulle leda till att det är svårt att avgöra vilket underhåll som är anmälningspliktigt och även fortsättningsvis i praktiken innebära en omfattande anmälningsplikt.

Ett alternativ till Boverkets förslag om anmälan för solcellspaneler och solfångare är att solcellspaneler och solfångare med en viss storlek ska vara anmälningspliktiga. Boverket anser det mer ändamålsenligt att koppla kravet på anmälan till vilken typ av byggnad solenergianläggningarna monteras på.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De som berörs av Boverkets förslag är:

- Ägare (fastighetsägare och ägare av byggnadsverk på ofri grund)
- Omgivningen (grannar och andra närboende)
- Kommuner/byggnadsnämnder
- Företag som
 - tillverkar, säljer eller utför Attefallsåtgärder
 - utför omfärgning och byte av fasadbeklädnad samt företag som tillverkar, säljer och/eller monterar fasad- eller takintegrerade solenergianläggningar
- Staten

Ägare

Boverket bedömer att förändringarna när det gäller reglerna för Attefallsåtgärder sammantaget blir marginella för ägare. Till skillnad mot idag ska byggnadsnämnden pröva att åtgärderna uppfyller kraven i 2 kap PBL. Det kan kräva att ägare, beroende på hur de olika byggnadsnämnderna tillämpar nuvarande regler, måste lämna in mer underlag än idag men i gengäld får de ett rättskraftigt beslut som kan överklagas endast under en begränsad tid. Förändringarna innebär även att ägare måste lämna in ett skriftligt grannemedgivande till byggnadsnämnden. Detta kräver dock flera byggnadsnämnder redan idag. Att tillbyggnaden ska kopplas till byggnadsarea i stället för bruttoarea gör att det blir möjligt att bygga i flera våningar med vardera 15 kvadratmeter så länge tillbyggnaden inte överstiger den befintliga byggnadens taknockshöjd.

Boverket bedömer att förändringarna när det gäller lovplikt för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial medför i huvudsak positiva konsekvenser för många ägare av byggnader. Ägare av andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader får utföra fler åtgärder på sådana byggnader utan krav på bygglov och slipper i motsvarande utsträckning att betala avgift för bygglov. De behöver i gengäld i vissa fall göra en anmälan och betala avgift för det. Till skillnad mot dagens mycket långtgående lovplikt blir det däremot svårare att bedöma var gränsen mellan en lovpliktig och en lovfri åtgärd går. Den avgränsning av lovplikten som Boverket förespråkar kräver att den som ska utföra en sådan åtgärd måste ha en uppfattning om byggnadens och områdets karaktär och om den ändras genom åtgärden. Om den som ska utföra åtgärden känner sig osäker över om åtgärden är lovpliktig eller inte även efter en dialog med byggnadsnämnden, finns det alltid en möjlighet att söka ”frivilligt bygglov”. Ägare behöver liksom idag vara medvetna om vilka krav som gäller för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial.

När det gäller tak- och fasadintegrerade solcellspaneler och solfångare kommer alla ägare av byggnader att kunna installera dem utan krav på bygglov om det inte rör sig om 8:13-områden, i eller i anslutning till områden av riksintresse för totalförsvaret eller om kommunen infört lovplikt genom bestämmelser i detaljplan. De ska även i fortsättningen följa detaljplan och områdesbestämmelser. Det innebär att den som ska installera sådana solenergianläggningar måste göra en egen bedömning av om den montering som ska vidtas följer detaljplan och områdesbestämmelser. Ägare för andra byggnader än en- och

tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader behöver i gengäld göra en anmälan och betala avgift för den.

När bygglov inte längre krävs minskar dialogen mellan ägaren och byggnadsnämnden i de fall åtgärden inte är anmälningspliktig. Detta ställer större krav på den enskilda att självständigt bedöma att kraven uppfylls. Ägaren kan dock även fortsättningsvis söka råd hos byggnadsnämnden i fråga om vilka krav som ställs. När det gäller undantaget för tak- och fasadintegrerade solcellspaneler och solfångare kommer ägare även i fortsättningen inte på förhand alltid veta om den byggnad som en solenergianläggning ska monteras på bedöms vara en sådan byggnad eller ingår i ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap 13 § PBL.

De förändringar av kraven på anmälan som Boverket föreslår får övervägande positiva konsekvenser för ägare. Det blir tydligare för ägare vilka bygglovsbefriade åtgärder som i stället är anmälningspliktiga. Anmälningsplikten för vissa åtgärder slopas. För andra åtgärder minskar den och för ett fåtal åtgärder, som föreslås bli bygglovsbefriade, ökar den marginellt. Den nya struktur och uppdelning av bestämmelserna som Boverket förespråkar underlättar tillämpningen.

Omgivningen (grannar och andra närboende)

Boverket bedömer att förändringarna av reglerna för Attefallsåtgärder har enbart positiva konsekvenser för grannar och andra närboende som berörs av Attefallsåtgärder. Rättssäkerheten kommer att öka i och med att byggnadsnämnden ska pröva om åtgärderna uppfyller kraven i 2 kap PBL och genom att de får möjlighet att överklaga startbesked till den del det avser prövning av krav i 2 kap PBL. Samtidigt får komplementbostadshus och andra komplementbyggnader bli något större. Tillsammans med lovbeFriade tillbyggnader får de dock även i fortsättningen inte bli större än 40 kvadratmeter. Dessutom måste ett grannemedgivande alltid vara skriftligt och bifogas en anmälan.

Boverket bedömer att förändringarna av reglerna om lovplikt för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial kommer att leda till att grannar och andra närboende som berörs av åtgärderna i något mindre utsträckning får en möjlighet att ha synpunkter på dem innan åtgärden genomförs. Det kan leda till fler tillsynsärenden om framförallt tak- eller fasadintegrerade solenergianläggningar.

Boverket bedömer att förändringarna av kraven på anmälan i de allra flesta fall kommer att få marginella konsekvenser för grannar och andra närboende. Att kravet på anmälan för takkupor slopas gör att frågor om

olägenhet för omgivningen enbart bedöms av byggherren innan takkupan uppförs. Det kan leda till fler tillsynsärenden om bygglovsbefriade takkupor.

Kommunerna

Boverket bedömer att förändringarna av reglerna för Attefallsåtgärder medför mer arbete för byggnadsnämnderna jämfört med idag. De behöver pröva att åtgärderna uppfyller kraven i 2 kap PBL. Det är en förändring jämfört med idag då de endast behöver bedöma att kraven kan antas komma att uppfyllas. De måste även kungöra alla beslut om startbesked för Attefallsåtgärder i Post- och Inrikes Tidningar och skicka ett meddelande om det till de som anges i 9 kap 41 b PBL (rågrannar och övriga kända sakägare). Å andra sidan medför förändringarna att reglerna förtydligas vilket underlättar en mer enhetlig tillämpning i landet och även underlättar byggnadsnämndens kommunikering med de som planerar utföra Attefallsåtgärder.

Boverket bedömer att förändringarna av reglerna om lovplikt för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial kommer att leda till färre lovärenden. I gengäld kommer kommunerna att få fler frågor från allmänheten om denna lovplikt och begreppet karaktär. Det kan också bli fler anmälningsärenden. De behöver även allmänt sett arbeta mer med att vägleda och informera om de krav som gäller vid byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial. Förändringarna innebär också att byggnadsnämndernas roll i viss mån förskjuts ytterligare från att pröva kraven enligt PBL i förväg till att vid behov pröva kraven i efterhand när åtgärden redan är utförd. Detta ställer krav på att byggnadsnämnderna anpassar organisation och personal för att möta denna förändring. Om tillsynsärendena ökar innebär det en påverkan på kommunernas kostnader eftersom tillsynsärenden inte är avgiftsbelagda utan skattefinansierade. Förslagen kan leda till att antalet ansökningar om ”frivilligt bygglov” kommer att öka. En annan förändring är att undantaget för tak- och fasadintegrerade solenergianläggningar begränsas till att inte gälla för särskilt värdefulla byggnader och områden. Det ställer krav på kommunerna att inventera och peka ut sådana byggnader och områden samt tillhandahålla material som redovisar vilka byggnader och områden som anses särskilt värdefulla inom kommunen. Det kräver i sin tur att byggnadsnämnderna har tillgång till antikvarisk kompetens. Kommunernas planavdelningar kommer också att aktivt behöva ta ställning till om bygglovsplikt för solenergianläggningar ska återinföras eller inte för byggnader eller i bebyggelseområden där sådana åtgärder inte omfattas av skyddet i 8 kap 13 § PBL. Boverket bedömer att

konsekvenserna sammantaget blir begränsade för kommunerna när det gäller förändringarna av lovplikten för yttre ändring.

Boverket bedömer att förändringarna av kraven på anmälan kommer att få marginella konsekvenser för byggnadsnämnderna. De strukturella förändringarna kommer innebära att kravet på anmälan blir tydligare för. Detta gäller framför allt de lovbefriade åtgärderna. Antalet anmälningsärenden kommer att minska, bland annat på grund av att krav på anmälan för Attefallstakkupor slopas. Förändringarna och förtydligandena avseende kravet på anmälan för bärande konstruktion, planlösning, brandskydd samt VA-anläggningar kommer till viss del innebära att kraven på anmälan blir tydligare och att antalet anmälningsärenden minskar något. Förändringarna avseende anmälan för underhåll av särskilt värdefulla byggnadsverk innebär att antalet anmälningsärenden för byggnadsnämnderna minskar. Det innebär även att kommunernas planavdelningar aktivt kommer att behöva ta ställning till om det ska införas krav på anmälan för underhåll av ett byggnadsverk som omfattas av skyddet i 8 kap 13 § PBL.

Företag

De företag som berörs av förslagen är sådana som tillverkar, säljer, eller utför arbete med eller underhåll av

- komplementbyggnader/komplementbostadshus och lovbefriade tillbyggnader,
- färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial (inklusive tak- eller fasadintegrerade solcellspaneler och solfångare)

Boverket bedömer att förändringarna kan komma att medföra att det blir mer intressant att bygga, tillverka och sälja komplementbostadshus/komplementbyggnader och att installera, tillverka och sälja tak- och fasadintegrerade solenergianläggningar.

Boverket bedömer att förändringarna av kraven på anmälan kommer att få marginella konsekvenser för företagen.

Staten

Regeringen

Förslagen innebär ändringar i PBL och PBF.

Domstolar

Förändringarna medför inga större konsekvenser för domstolarna.

Boverket

Förändringarna medför ett ökat vägledningsbehov för Boverket. Boverket behöver särskilt vägleda om bedömningen av begreppet ”karaktär” när det gäller lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial.

Uppgifter, bedömningar och beskrivningar av konsekvenser

Kostnader och bortfall av intäkter

Boverket bedömer att förändringarna av reglerna för Attefallsåtgärder har marginell betydelse från kostnadssynpunkt. Det blir visserligen något fler åtgärder som lovbefrias och som i stället omfattas av krav på anmälan. Skillnaden i kostnadshänseende blir dock inte så stor.

Boverket bedömer att förändringarna av reglerna om lovplikt för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial kommer att leda till lägre kostnader för de som ska utföra sådana åtgärder. Detta gäller framförallt för byte till tak- eller fasadintegrerade solcellspaneler och solfångare. Eftersom en hel del av de ärenden som genom förändringarna inte kräver lov i stället kräver en anmälan blir kostnadsminskningen i de fallen begränsad. Förslagen kan visserligen innebära att kommunen får mindre intäkter i form av bygglovsavgifter men samtidigt minskar resursbehovet för bygglovshandläggning. Förslaget kan dock innebära att resursbehovet för tillsyn ökar. Det påverkar kommunernas kostnader eftersom tillsynsärenden inte är avgiftsbelagda utan skattefinansierade. Boverket bedömer att dessa intäktsbortfall och kostnadsökningar blir begränsade.

Boverket bedömer att förändringarna av kraven på anmälan kommer att få endast marginella konsekvenser när det gäller kostnader eller bortfall av intäkter.

Kommunala självstyrelsen

Boverket bedömer att förändringarna i reglerna om Attefallsåtgärder kommer att få en övervägande positiv påverkan på den kommunala självstyrelsen. Detta eftersom byggnadsnämnden i fortsättningen i startbesked ska pröva om kraven i 2 kap PBL uppfylls och därmed bättre kan hävda allmänna intressen. Övriga regler som på olika sätt påverkar den kommunala självstyrelsen förändras inte. Det är främst regler om att Attefallsåtgärder får strida mot detaljplan, att lovbefrielsen inte gäller i 8:13-områden som kommunen pekar ut och att kommunen får återinföra lovplikt genom bestämmelser i detaljplan.

Boverket bedömer att förändringarna av lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial kommer att få en marginell påverkan på den kommunala självstyrelsen. Om undantaget från krav på bygglov för solcellspaneler och solfångare missbrukas eller kommunen av något annat skäl vill det, har kommunen möjlighet att genom bestämmelser i detaljplan höja lovplikten för sådana åtgärder. Lovbefrielsen för solcellspaneler och solfångare gäller inte heller för åtgärder på byggnader eller i bebyggelseområden som avses i 8 kap 13 § PBL.

Bortsett från möjligheten för kommunen att i detaljplan bestämma anmälningsplikten för underhåll av byggnader som avses i 8 kap 13 § PBL bedömer Boverket att förändringarna av kraven på anmälan inte har någon påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

Förändringen innebär att större komplementbostadshus kan uppföras utan krav på bygglov. Därmed förbättras förutsättningarna att bygga komplementbostadshus som är tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Boverket bedömer därför att förändringarna medför positiva konsekvenser för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Övriga förändringar bedöms inte få några konsekvenser för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Jämställdhet

Boverket bedömer att förändringarna inte kommer att få några konsekvenser från ett jämställdhetsperspektiv.

EU m.m.

Boverket har beskrivit behovet av att införa en prövning av krav i 2 kap PBL och rätt till domstolsprövning av sådana prövningar för Attefallsåtgärder som förutsättning för om utökad lovbefrielse. Boverket bedömer mot den bakgrunden att samtliga förändringar överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och inte ha några konsekvenser för den fria handeln med varor och tjänster eller strider mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter m.m.

Nationella kulturmiljömålen, miljön, generationsmålet och målen för arkitektur, formgivning och design

Förändringarna innebär att Attefallshusen som får uppföras planstridigt får vara 5 kvadratmeter större än idag. Samtidigt får de tillsammans med en lovbefriad tillbyggnad även i fortsättningen inte vara större än 40 kvadratmeter. Förändringen innebär också att byggnadsnämnden till skillnad mot idag ska pröva om kraven i 2 kap PBL uppfylls. Mot den bakgrunden och då lovbefrielse för Attefallsåtgärder även i fortsättningen inte ska gälla i bebyggelseområden som avses i 8 kap 13 § PBL bedömer Boverket sammantaget att utökningen av lovbefriade komplementbostadshus/ komplementbyggnader endast kan komma att få marginell påverkan på arkitektur och kulturvärden.

Lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial sänks genom förändringarna för andra byggnader än en- och tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader. Det innebär att byggnadsnämnden i något mindre utsträckning kommer att ha möjlighet att inom ramen för en bygglovprövning bevaka förenligheten med materiella krav. Det får i stället fångas upp i efterhand genom tillsyn. Lovplikten för att byta till takintegrerade solcellspaneler och solfångare lovbefrias i princip helt genom förändringarna om inte kommunen i detaljplan bestämmer annat eller om bytet sker på en byggnad eller i ett byggnadsområde som avses i 8 kap 13 § PBL. De materiella kraven gäller även i fortsättningen och åtgärderna får inte strida mot detaljplan. Men frågan om åtgärderna uppfyller krav och följer detaljplan prövas inte i lov utan kommer enbart att kunna fångas upp inom ramen för byggprocessen när det gäller anmälningspliktiga åtgärder eller med tillsyn. Det finns därmed en ökad risk för skador på kulturvärden om kommunen inte i förväg pekat ut byggnader eller områden av särskilt intresse. För att minska risken ges kommunen möjligheten att återinföra krav på bygglov. Förslagen bedöms mot denna bakgrund få en begränsad påverkan på de aktuella målen.

Informationsinsatser

Boverket bedömer att det behov av vägledning och information som finns om de nya reglerna bör kunna hanteras inom ramen för Boverkets ordinarie vägledningsansvar.

Tidpunkten för ikraftträdande

Boverket bedömer att någon speciell hänsyn inte behöver tas till tidpunkten för ikraftträdandet.

Bilaga 1. Underlag till analys av Attefallsåtgärderna

Bakgrund

Innan bestämmelserna om lovbefrielse för Attefallsåtgärder trädde i kraft den 2 juli 2014 prövades kraven på lokalisering och placering samt de övergripande och detaljerade kraven på utformning i bygglov. Nu hanteras de kraven i byggprocessen på samma sätt som de tekniska egenskapskraven. Det innebär att byggnadsnämnden i ett startbesked efter ett anmälningsförfarande endast ska bedöma om Attefallsåtgärderna kan antas komma att uppfylla kraven. Vidare är rätten att överklaga beslut om startbesked för Attefallsåtgärder mycket begränsad. Endast den som är anmälare i ärendet får enligt 13 kap 15 § PBL överklaga ett startbesked för åtgärder som inte kräver lov. Det innebär att grannar och andra som berörs av Attefallsåtgärder inte har rätt att överklaga ett startbesked för sådana åtgärder.

I propositionen angav regeringen att den avsåg att ”initiera en bred analys i fråga om domstolsprövning av de nya åtgärderna”. Regeringens motiv för detta var bland annat att lagrådet och flera remissinstanser framfört invändningar mot att grannars inflytande minskar genom att Attefallsåtgärder undantas från krav på bygglov. Lagrådet menade att regeringen inte i tillräcklig grad behandlat den rätt till domstolsprövning som grannar och närboende kan ha vid byggnadsåtgärder. Lagrådet konstaterade vidare att det inte var utrett att regeringens förslag lever upp till regleringen om egendomsskydd och rätten till domstolsprövning i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Regeringens motiv

Regeringen ansåg till skillnad mot lagrådet att den vid utformningen av bestämmelserna tagit hänsyn till grannars och andra närboendes intressen genom att de aktuella byggnaderna och tillbyggnaderna måttbegränsats såväl yt- som höjdmässigt, inte ska få byggas närmare tomtgränsen än 4,5 meter om inte de grannar som berörs medger det och omfattas av krav på anmälan med startbesked.

I propositionen anförde regeringen: *Att en åtgärd är anmälningspliktig innebär att byggnadsnämnden kommer att fatta beslut om ett startbesked. I den bedömning som nämnden då ska göra ingår att ta ställning till om den aktuella åtgärden kan antas uppfylla kraven i PBL. Dessa kan bestå*

bl.a. i fråga om placeringen och utformningen är lämplig med hänsyn till skydd mot spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser (2 kap 6 § första stycket 2). Vidare om placeringen är sådan att den kan medföra någon påverkan som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller kan medföra någon betydande olägenhet på annat sätt (2 kap 9 §). Byggnadsnämnden kommer därigenom vid handläggningen att beakta enskilda och allmänna intressen. Uppkommer någon olägenhet på grund av att bestämmelserna i PBL inte har följts har grannar eller närboende en möjlighet att hos byggnadsnämnden initiera ett tillsynsärende. Enligt regeringens mening medför det förda resonemanget att den föreslagna ordningen innebär en lämplig balans mellan de olika intressen som fastighetsägare, grannar och samhället kan ha. Regeringen anser mot denna bakgrund att förslagen är förenliga med Europakonventionens reglering om egendomsskydd. För det fall en granne har invändningar mot en åtgärd som vidtas utan bygglov kan berörda grannar, som ovan nämnts, anmäla saken till byggnadsnämnden. Det kan exempelvis bli aktuellt när en granne anser att förutsättningarna för undantaget från krav på bygglov inte är uppfyllt. Lagrådet ifrågasätter om det finns tillräcklig grund för det antagande som regeringen har gjort att en byggnadsnämnds beslut i ett tillsynsärende alltid kan överklagas till domstol. Regeringen konstaterar att i praxis har en byggnadsnämnds beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av en anmälan ansetts vara ett sådant beslut som kan överklagas av ägare till fastigheter som gränsar till den fastighet som anmälan avser (se t.ex. rättsfallet HFD 2011 not. 93). Enligt regeringens bedömning finns det inte stöd för att Europakonventionen kräver en mer långtgående rätt till domstolsprövning för grannar och närboende. Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att förslagen är förenliga med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Rätt till domstolsprövning i rättstillämpningen

Med anledning av regeringens uppdrag och bland annat lagrådets farhågor om att de begränsade möjligheterna till domstolsprövning inte uppfyller Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen har Boverket undersökt hur frågan bedömts i rättsavgöranden. I det sammanhanget är det viktigt att notera att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap 19 § regeringsformen). Den gäller därmed som lag i Sverige. Skulle en domstol finna att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas.

Som framgår av uttalanden i propositionen grundar sig regeringens bedömning av om möjligheterna till domstolsprövning är förenliga med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen i princip helt på att grannar och andra som berörs av Attefallsåtgärder har en möjlighet att göra en tillsynsanmälan och att överklaga ett beslut om att inte ingripa med tillsyn.

Mark- och miljööverdomstolen har i några domar tagit ställning till just dessa frågor, bland annat i en dom den 23 februari 2016 i mål P 1948-15 och en dom den 1 december 2017 i mål P 1646-17. Det senare avgörandet refereras här. Domstolen konstaterade inledningsvis att det endast är sökanden i bygglovsärendet eller anmälaren, om det är fråga om en anmälningspliktig åtgärd, som enligt ordalydelsen i 13 kap 15 § PBL kan överklaga ett beslut om startbesked. Grannar och andra närboende har därmed inte någon rätt att överklaga ett startbesked även om det berör dem och går dem emot. Mark- och miljödomstolen konstaterade vidare att ett startbesked är ett gynnande förvaltningsbeslut som vinner negativ rättskraft, d.v.s. inte kan ändras till beslutsmottagarens nackdel om det inte grundar sig på vilseledande uppgifter. Enligt domstolen kan en tillsynsmyndighet därför i ett tillsynsärende gällande en bygglovsfri byggnad för vilken startbesked har meddelats, i regel endast ingripa med tillsynsåtgärder om byggnaden inte överensstämmer med det som framgår av anmälan om åtgärden. Det innebär att om byggnationen utförts i enlighet med det underlag som lämnats vid anmälan så kan grannar och andra närboende inte heller tillsynsvägen få den prövning som de önskar av startbeskedet och av åtgärdernas påverkan på omgivningen. Frågan är då om den lagbegränsade rätten att överklaga ett startbesked och det av domstolen bedömda hindret mot att ingripa med tillsyn står i överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen när det gäller möjligheter till domstolsprövning.

Avgörande för svaret på den frågan är enligt domstolen i vilken utsträckning som ett överklagande rör klagandens civila rättigheter enligt nationell rätt. Rätten till skydd mot egendom är enligt Europakonventionen en sådan civil rättighet. Krav på lokalisering, placering och utformning som bedöms i startbesked när det gäller t.ex. komplementbostadshus, kan enligt domstolen under vissa förutsättningar anses röra en grannes civila rättigheter. Det är fallet om klaganden drabbas av en störning, värdeminskning eller annan olägenhet på grund av de åtgärder som startbeskedet avser. Innehavare av egendom har i PBL skydd mot olägenheter. I det aktuella målet ansåg domstolen att överklagandet avsåg sådana civila rättigheter som är skyddade i Europakonventionen och att klaganden hade rätt till domstolsprövning.

Mark- och miljööverdomstolen medgav därför med åsidosättande av 13 kap 15 § PBL klaganden rätt att klaga på startbeskedet och upphävde underinstansernas avgöranden. Domstolen ansåg att det var av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta domstolen och tillät därför med stöd av 5 kap 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar att domen fick överklagas. Domen överklagades dock inte och vann laga kraft den 29 december 2017.

Frågan om vilken möjlighet det finns att genom en anmälan om tillsyn få till stånd en domstolsprövning av frågor som bedömts i ett startbesked har också prövats av Mark- och miljööverdomstolen i en dom den 22 december 2016 i mål P 1022-16. Anmälaren var granne till den fastighet som åtgärden utfördes på. Domstolen konstaterade i domen att startbeskedet var ett gynnande beslut med negativ rättskraft och avslog därför anmälares överklagande av underinstansernas beslut. Mark- och miljööverdomstolen tillät även i detta mål att domen fick överklagas till Högsta domstolen. Domen överklagades men eftersom klaganden inte längre ägde den fastighet som motiverade anmälan avvisade Högsta domstolen överklagandet i ett beslut den 11 december 2017.

Vad Boverket känner till har frågan om grannars och andra närboendes rätt att överklaga startbesked ännu inte varit föremål för prövning i sak av Högsta domstolen.

Attefallsåtgärder och Friggebodar - reglernas ändamålsenlighet och utformning

I det här avsnittet analyserar Boverket andra frågor som uppkommit med anledning av reglerna om Attefallsåtgärder och friggebodar.

Krav på bygglov

Huvudreglerna om bygglovsplikt för byggnader har sedan år 1995 omfattat fem olika typer av åtgärder; Nybyggnad, tillbyggnad och tre olika ändringsåtgärder. För en av ändringsåtgärder finns en begränsning redan i huvudregeln då den enbart gäller för byggnader inom område som omfattas av en detaljplan. Utöver det finns det ca 20 särskilda regler som innehåller undantag från huvudreglerna om bygglovsplikt. Undantagen är avgränsade på olika sätt och innehåller mer eller mindre svårbedömda kriterier som måste vara uppfyllda.

För de Attefallsåtgärder som på senare tid har undantagits från krav på bygglov har det i stället införts ett krav på anmälan. Det är en nyordning som frångår den ursprungliga tanken med en uppdelning mellan

anmälningspliktiga och lovpliktiga åtgärder. En annan nyordning är att de får strida mot detaljplan och områdesbestämmelser.

Skillnader mellan lovplikt och lovfrihet

Det är viktigt att ha klart för sig vilka skillnader som finns mellan bygglovspliktiga åtgärder och åtgärder som är bygglovsfria eller undantagna från bygglovsplikt. En uppenbar och viktig skillnad är rättssäkerhetsaspekten. Den som beviljas ett bygglov kan när beslutet vunnit laga kraft i princip vara säker på att få genomföra det som lovet omfattar och förlita sig på att det inte kommer att ifrågasättas i efterhand. En annan skillnad är möjligheten att göra avsteg från de krav som ställs på en byggåtgärd. Krav på byggåtgärder gäller oavsett bygglovsplikt men för åtgärder som är undantagna från bygglovsplikt kan under vissa förutsättningar och i varierande utsträckning avsteg från kraven göras eller kraven anpassas. Flera åtgärder som är undantagna från krav på bygglov är även undantagna från krav på planenlighet, d.v.s. bestämmelser i detaljplaner. En ytterligare skillnad är den ekonomiska aspekten som även inkluderar frågan om tid. Att ansöka om bygglov är förenat med kostnader och det kan ibland ta lång tid att få ett lagakraftvunnet beslut om lov. Krävs det inte bygglov kan detta spara tid och pengar. Möjligheterna att ha en närmare dialog mellan sökande och byggnadsnämnden är däremot betydligt större om åtgärderna omfattas av bygglovsplikt.

Svårare att bedöma lovplikt

En stor fördel med systemet för lov med huvudregler och undantag är att det i grunden är lättbegripligt och att det inte krävs någon särskild sakkunskap i frågan. Många känner exempelvis till att nya byggnader kräver bygglov (huvudregel) men att byggnaden ”friggebod” trots det inte kräver bygglov (undantag). När antalet undantag nu ökar och finns på allt fler områden och för allt fler åtgärder så blir systemet med bygglov allt mer komplext och svåröverskådligt. De flesta bestämmelserna om undantag innehåller dessutom svårbedömda och relativa kriterier och avser eller är knutna till lika svårbedömda objekt som förutsätter att den som vill utföra en åtgärd på eget ansvar tolkar dem rätt och, om så inte är fallet, riskerar tillsynsingripanden i efterhand. Det är kriterier och objekt som ”väsentlig påverkan”, ”byggnadens eller områdets karaktär”, ”avsevärd påverkan”, ”ekonomibyggnad”, ”skärmtak”, ”uppstickande byggnadsdel”, ”omedelbar närhet”, ”sammanhållen bebyggelse” etc. som kan vara svåra att bedöma i det enskilda fallet och där det inte sällan saknas vägledning i form av uttalanden i förarbeten eller rättspraxis.

Risk för mindre fokus på krav

Med ett ökat antal bestämmelser om bygglov och undantag från bygglov finns det en risk att enskildas och byggnadsnämndernas fokus i allt större utsträckning koncentreras till bedömningar av de formella kraven för lovplikt på bekostnad av bedömningar av de materiella krav på lokalisering, placering, utformning och tekniska egenskaper som samhället ställer. Det är uppenbarligen inte känt att lovfrihet inte innebär frihet från krav. Det riskerar att leda till sämre kvalitet i det som byggs och anläggs och till sämre rättssäkerhet för enskilda.

Motiven för att lovbefria Attefallsåtgärder

I propositionen till Riksdagen angav regeringen att det övergripande skälet för att bygglovsbefria Attefallsåtgärderna var att förenkla regelsystemet, överlämna ett större ansvar till de enskilda fastighetsägarna och avlasta byggnadsnämnderna och rättsväsendet. Gemensamt för de åtgärder som undantogs från krav på bygglov var att de bedömdes ha en sådan begränsad påverkan på allmänna och enskilda intressen att det inte är motiverat att samhället kontrollerar dem i förväg. För att bedöma om reglerna är ändamålsenliga finns det anledning att nu när reglerna tillämpats en tid undersöka om motiven för lovbefrielse av Attefallsåtgärderna uppfyllts.

Blir det enklare, snabbare och billigare för enskilda

Bestämmelserna om lovbefrielse för Attefallsåtgärder är förhållandevis klara och tydliga även om det finns en del tillämpningsproblem som beskrivs senare i rapporten. Att lovprövningen ersatts av en bedömning inför startbesked är de flesta medvetna om. Däremot är inte alla medvetna om att det i stort sett krävs samma handlingar ges in till byggnadsnämnden inför startbesked som det tidigare krävdes för en lovprövning, att det tar nästan lika lång tid som tidigare att få ett startbesked och att avgifterna för nämndens hantering inte är så mycket lägre än vad som tidigare var fallet. Av kommunernas uppgifter och Boverkets egna erfarenheter tyder mycket på att de som ska utföra Attefallsåtgärder inte upplever att systemet med lovbefrielse och anmälningsplikt för Attefallsåtgärder inneburit någon större förenkling.

Påverkar Attefallsåtgärder allmänna och enskilda intressen

Lovbefrielsen för Attefallsåtgärder motiveras delvis av att det är fråga om åtgärder som inte påverkar vare sig allmänna eller enskilda intressen i sådan utsträckning att det finns behov att pröva dessa i lov. Som framgår ovan motsägs det i viss mån av de domar i Mark- och miljööverdomstolen där grannar och andra närboende vars civila rättigheter berörs har getts rätt att överklaga startbesked. Ju mer

omfattande undantag från krav på lov som införs desto större risk finns att åtgärden kommer i konflikt med olika allmänna och enskilda intressen. Domarna är ett tecken på att Attefallsåtgärder har en större påverkan på framförallt enskilda intressen än vad som förutsågs när bygglovsbefrielsen infördes och att dessa inte alltid beaktas på ett tillräckligt bra sätt i byggprocessen.

Större ansvar för enskilda

Till skillnad mot vad som gäller vid en lovprövning ska byggnadsnämnden inför ett startbesked endast göra en bedömning av om de krav som gäller för en åtgärd kan antas komma att uppfyllas. Byggnadsnämnden ska alltså inte göra en fullständig prövning av de krav som tidigare prövades i lov. Av de svar som Boverket fått från kommunerna framgår att byggnadsnämnderna gör denna bedömning av krav som tidigare prövades i bygglov på väldigt olika sätt. En del kommuner gör i princip en fullständig prövning medan andra inte bedömer dem alls. Eftersom startbesked enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning får negativ rättskraft är det oroväckande att så många byggnadsnämnder gör en översiktlig bedömning av de krav som tidigare prövades i bygglov.

Blir det en avlastning för byggnadsnämnderna

Ett annat övergripande skäl för att införa nya bygglovsbefriade åtgärder var att avlasta byggnadsnämnderna och rättsväsendet från lovärenden och överklaganden av lovbeslut. Av de synpunkter som Boverket fått från landets byggnadsnämnder i enkätsvar och vid möten och djupintervjuer framgår det tydligt att byggnadsnämnderna inte anser att de nya reglerna medfört någon direkt avlastning. Personal på byggnadsnämnderna ger i stället uttryck för en stor irritation och uppgivenhet över alla de återkommande förändringar som sker i lagstiftningen. De upplever att de får använda en oproportionellt stor andel av sin arbetstid till att hålla sig uppdaterade och tolka alla de ändringar som sker och till att besvara frågor från allmänheten. Byggnadsnämnderna anser också att det ibland är svårt att hitta argument för att försvara alla ändringar inför en oförstående allmänhet som inte alltid uppfattar ändringarna som förenklingar i jämförelse med hur det var tidigare.

Följdeffekter

En inte helt oväntad men i många fall oönskad följd effekt av de utökade möjligheterna att uppföra komplementbyggnader i strid mot plan är att många kommuner numera av allt att döma i större utsträckning tar hänsyn för det när det tar fram nya detaljplaner. Det sker t.ex. genom att bygggrätternas storlek minskas, vilket riskerar att leda till sämre

utnyttjande av tomtmark för bostadsändamål. Det riskerar också att leda till ineffektivt byggande då ägare i vissa fall ”tvingas” uppföra en Attefallstillbyggnad i efterhand för att få tillräcklig bostadsyta. För att undvika detta accepterar en hel del byggnadsnämnder i strid mot reglerna att ”tillbyggnader” görs samtidigt som huvudbyggnaden uppförs.

Domstolsavgöranden har försämrat förutsättningarna för undantag

Som framgår tidigare i detta avsnitt har några avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen radikalt försämrat förutsättningarna för att införa undantag från krav på bygglov och ersätta det med krav på anmälan. I de fall lovebefrielsen ersätts av ett krav på anmälan och startbesked blir det i praktiken ingen förenkling alls för vare sig den enskilde eller byggnadsnämnden. Det är snarare så att det kan bli fråga om en försämring eftersom det inte är lika tydligt när startbesked i anmälningsärenden vinner laga kraft med ökad rättsosäkerhet som följd.

Anmälan – ett missvisande begrepp

Attefallsåtgärder som undantagits från lovplikt har i stället blivit anmälningspliktiga. Begreppet anmälan är hämtat från miljölagstiftningen där det har en delvis annan betydelse än vad det har i PBL. Boverket anser att begreppet ”anmälan” leder tankarna fel och är missvisande med hänsyn till vad anmälningsplikten faktiskt innebär – en ansökan om startbesked. Det finns också flera exempel på att innebörden av anmälningsplikten missuppfattats.

Erfarenheter från tillämpningen

Genom plan- och byggenkäten, workshop och djupintervjuer samt i Boverkets löpande vägledningsarbete har Boverket tagit del av flera problem, oklarheter och åsikter som rör tillämpningen av Attefallsåtgärderna. Nedan redovisas de som varit vanligast förekommande.

Strida mot detaljplan

Flera kommuner har framfört att den stora vinsten med Attefallsåtgärderna är att de får strida mot detaljplan. Det finns många detaljplaner som är äldre och där byggrätten har utnyttjats helt eller har överskridits. Inom sådana områden kan det enligt kommunerna ofta vara lämpligt att tillåta en högre exploatering än vad detaljplanen tillåter. Av resursskäl vill kommunerna dock inte så gärna ändra detaljplaner för befintlig småhusbebyggelse. Det kan även finnas andra skäl som gör att kommunerna inte vill ändra en detaljplan. Att Attefallsåtgärder får strida mot detaljplan möjliggör då för fastighetsägare att utföra kompletteringsåtgärder som annars inte varit möjliga. Det minskar även

behovet av att ändra detaljplaner för att möjliggöra kompletteringsåtgärder.

Samtidigt framför flera kommuner att planeringen för infrastruktur, vatten- och avloppsförsörjning och andra liknande samhällsfunktioner försvåras och påverkas negativt av att Attefallsåtgärder får vidtas i strid mot detaljplan. Befintliga detaljplaner har inte utformats med tanke på att det i strid mot dem ska få inredas en ytterligare bostad eller uppföras ett komplementbostadshus. Flera kommuner framför även att de bygglovsbefriade åtgärderna som får strida mot detaljplan ibland medför att områden får en annan karaktär än det var tänkt och att det är svårt att behålla den struktur och det bebyggelsemönster som detaljplanen syftade till. Flera kommuner framför även att de ser en risk att de bygglovsbefriade åtgärderna som får strida mot detaljplan medför att områden blir överexploaterade. Med hänsyn till detta planerar de för en lägre byggrätt än de anser vara lämpligt vid framtagandet av en ny detaljplan. Detta kan i sin tur bidra till att det försvåras för enskilda att exploatera och disponera sin fastighet.

Grannes medgivande

En grundläggande bestämmelse för två av de fyra Attefallsåtgärderna är att de placeras minst 4,5 meter från gränsen. Vid närmre placering måste enligt bestämmelserna berörd granne medge denna. Ordningen med grannens medgivande är hämtad från bestämmelserna om den så kallade Friggeboden. I förarbetena till Attefallsreglerna är det inte närmare beskrivet vad detta får för konsekvenser.⁸ Som framgår av bilaga 4 hanterar byggnadsnämnderna medgivandet olika.

Kreativ tillämpning av Attefallsreglerna

I framförallt kommuner med högt bebyggelsetryck har bestämmelserna tillämpats på ett sätt som sannolikt inte förutsågs. Inom områden som detaljplanerats för en- eller tvåbostadshus har det blivit vanligt förkommande att det bildas bostadsrättsföreningar genom att samutnyttja undantagen för inredande av ytterligare bostad och uppföra komplementbostadshus. Detta förekommer både för befintliga enbostadshus och vid nybyggnation. Vid nybyggnation är det vanligt att bygglov söks för ett enbostadshus som så långt som möjligt är förberett för att med enkla medel kunna ändras till ett tvåbostadshus. En anmälan för inredande av ytterligare bostad lämnas in direkt efter slutbesked meddelats för enbostadshuset. Kommunerna har framfört att de inte vet om och i så fall hur de kan hindra en sådan utveckling. Eftersom

⁸ Prop. 2013/14:127

Attefallsåtgärder får strida mot detaljplan kan det leda till oönskade lösningar i alla andra områden än 8:13-områden.

Det är även relativt vanligt att byggnadsnämnderna ger startbesked för åtgärder som är lovbefriade men som kräver anmälan parallellt med bygglovsärenden om nybyggnad av ett en- och tvåbostadshus (bilaga 2 och 5). Boverkets uppfattning är att ett nybyggt en- eller tvåbostadshus först måste ha ett slutbesked för att lovbefriade åtgärder ska kunna bli aktuella. I annat fall är det inte fråga om ett komplement till ett bostadshus, vilket är ett grundläggande krav för samtliga Attefallsåtgärder. Många byggnadsnämnder anser dock att detta är opraktiskt, fördyrande och svårt att förklara för fastighetsägare som vill utföra dem parallellt.

En variant på denna problematik är de fall där ett befintligt enbostadshus ska byggas till. Om byggrätten i detaljplan är maximalt utnyttjad går det endast att göra en bygglovsbefriad tillbyggnad om högst 15 kvadratmeter. Många fastighetsägare vill dock ofta göra större tillbyggnader. Det är då inte ovanligt att de lämnar in en anmälan om en Attefallstillbyggnad om 15 kvadratmeter och samtidigt ansöker om bygglov för en tillbyggnad för resterande kvadratmeter i anslutning till den anmälda Attefallstillbyggnaden och hävdar att den utgör en liten avvikelse från detaljplanen. I sådana situationer är det enligt Boverkets uppfattning inte fråga om en tillbyggnad om 15 kvadratmeter utan en större tillbyggnad och undantaget från krav på bygglov är då inte tillämpligt.

Definitioner

Enligt flera kommuner finns många begrepp i bestämmelserna som innebär svårigheter i tillämpningen. Vissa menar att flera av begreppen måste definieras för att underlätta tillämpningen. Exempelvis:

- En- och tvåbostadshus
- Komplementbyggnad
- Komplementbostadshus
- Takkupa (är det inte detsamma som en tillbyggnad)
- Bruttoarea
- Taknockshöjd (hur mäts den)
- Gräns (till vad och vem)
- Granne

Bostadshus eller gäststuga

Flera kommuner är osäkra på när en byggnad är ett bostadshus. Frågan uppkommer bland annat när det lämnas in en anmälan för nybyggnad av en komplementbyggnad som benämns ”gäststuga”. Gäststugor kan vara allt från enkla övernattningsrum till byggnader med alla bostadsfunktioner. Eftersom det saknas en definition av bostadshus är det i första hand den faktiska användningen eller vad den är avsedd att användas till som definierar vad byggnaden är. Är avsikten att byggnaden ska fungera som gäststuga, d.v.s. att ge rum för tillfälliga gäster, kan byggnadsnämnden inte ifrågasätta detta även om byggnaden innehåller alla bostadsfunktioner men kanske inte uppfyller kraven på tillgänglighet och användbarhet för bostäder. I dagens system får det hanteras inom ramen för tillsyn i ett senare skede.

Arbetsbelastning och avgifter

Eftersom lovebefrielsen för Attefallsåtgärder ersatts av en anmälningsplikt anser många kommuner att lovebefrielsen inte medfört någon större förenkling eller avlastning vare sig för byggnadsnämnden eller enskilda fastighetsägare. Den stora vinsten med förändringen är i stället att åtgärderna får strida mot detaljplan. Enligt många kommuner hade det därför varit bättre att ha kvar loveplikten för Attefallsåtgärder men reglerat att de får strida mot plan.

Flera kommuner framför även att anmälningsärenden ofta är lika tidskrävande som bygglovsärenden men att de trots detta inte tar betalt fullt ut.

Bruttoarea

Att den bygglovsbefriade tillbyggnaden begränsas med bruttoarea anser flera kommuner leder till många märkligheter. Exempelvis att undantaget inte kan utnyttjas vid en tillbyggnad med öppenarea och att undantaget kan utnyttjas till att bygga stora takkupor som ofta kan leda till att byggnaden får en högre byggnadshöjd och ytterligare en våning.

Vissa kommuner har framfört att de har erfarenhet av anmälningsärenden om tillbyggnad på 15 kvadratmeter bruttoarea som byggs öppet upp inock och där det är tydligt förberett för ett ytterligare bjälklag men där den åtgärd som anmälan avser uppfyller kriterierna för undantag från krav på bygglov.

Särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden

Flera kommuner framför att det är svårt att ta ställning till vilka byggnader och bebyggelseområden som är särskilt värdefulla, så kallade 8:13 områden, och där undantagen från krav på bygglov därmed inte

gäller. Det framgår att många kommuner arbetar med att peka ut sådana byggnader och bebyggelseområden genom detaljplan, bevarandeprogram, tematiskt tillägg till översiktsplanen eller liknande. Dessa är dock ofta inte heltäckande och en bedömning behöver därför ändå ske i enskilda fall. Flera kommuner framför även att de inte har den kompetens som krävs för att kunna ta ställning till sådana frågor.

Flera kommuner har även framfört att de ofta anser att en lovbefriad åtgärd inte alltid är olämplig med hänsyn till att byggnaden eller området är särskilt värdefullt och att det ibland skulle underlätta om undantagen även fick utnyttjas inom dessa områden.

Attefallsåtgärdernas betydelse för bostadsförsörjningen

Det finns vad Boverket känner till inte någon officiell/offentlig statistik över hur många bostäder som tillkommit med anledning av lovbefrielsen för Attefallsåtgärder. För att få en bättre bild av det har Boverket i plan- och byggenkäten frågat kommunerna om hur många ärenden om uppförande av komplementbostadshus och inredande av ytterligare bostad som inkommit till byggnadsnämnderna. Av kommunernas svar framgår att det sedan 2 juli 2014 fram till årsskiftet 2018 inkommit ungefär 4.000 sådana ärenden, varav ca 3.400 komplementbostadshus (se bilaga 3). Det går inte av svaren att utläsa hur många av dessa som används som nya bostäder och inte heller hur många av dem som inte hade byggts om de omfattats av krav på lov.

För att följa upp enkätsvaren har Boverket genomfört djupintervjuer med ett urval av kommuner, se bilaga 4. Av djupintervjuerna framgår att en hel del av de komplementbyggnader som uppförts med stöd av reglerna om undantag för Attefallsåtgärder avser uthus, vedbodar, förråd och gäststugor. Det framgår också att många komplementbostadshus inte används som nya bostäder utan som gästhus eller utökad del av huvudbyggnaden.

Boverket bedömer mot denna bakgrund att reglerna om undantag från krav på bygglov för Attefallsåtgärder haft mycket begränsad betydelse för bostadsförsörjningen.

Påverkan på arkitektonisk kvalitet och kulturvärden i befintliga miljöer

Attefallsåtgärderna är alla kompletteringsåtgärder till en- och tvåbostadshus. En- och tvåbostadshus är byggnader som innehåller högst två bostäder och förekommer i vitt skilda former och miljöer. Förutom i

de traditionella småhusmiljöerna förekommer de exempelvis i såväl Gamla Stan i Stockholm som i andra stadskärnor i runt om i landet. Även längor med radhus och kedjehus är ofta att betrakta som sammansatta enbostadshus.

Beroende på de olika situationer där en- och tvåbostadshus kan förekomma skiljer sig de arkitektoniska förutsättningarna för kompletteringsåtgärder åt, ibland på ett mycket betydande sätt. En tillbyggnad på 15 kvadratmeter på ett radhus i en radhuslänga kan exempelvis få stora arkitektoniska konsekvenser eftersom radhuslängors gestaltning ofta bygger ett upprepande volymspel. Ett annat exempel kan vara ett komplementbostadshus till ett fritidshus på en skärgårdsö där placeringen och utformningen har en helt avgörande betydelse för om det är arkitektoniskt lämpligt att göra kompletteringsåtgärden.

Fyra meter höga fristående komplementbyggnader påverkar kanske i ännu större utsträckning en- och tvåbostadshusens situation och närområde. En redan tät situation kan bli ännu tätare med dessa byggnader, vilket får arkitektonisk påverkan. Rumslig ordning och samband samt siktlinjer ändras eller försvinner. För själva byggnaderna kan volymförhållanden och formspråk förändras och även färg- och materialverkan kan påverkas. Påverkan är inte nödvändigtvis negativ. Komplementbyggnaderna och tillbyggnaden kan även få en positiv påverkan på arkitektoniska frågor men kräver en del kunskap för att utfalla positivt. Det kan exempelvis vara mycket lämpligt att med en ny komplementbyggnad skapa förutsättningar för en vindskyddad uteplats.

Attefallsåtgärderna får inte utföras på byggnader och inom bebyggelseområden som är särskilt värdefulla, vilket gör att påverkan på arkitektonisk kvalitet och kulturvärden i dessa områden alltid ska prövas genom bygglov.

Kommunernas uppfattning

Kommunerna förstår och hanterar Attefallsundantagen på olika sätt (bilaga 2, 4 och 5). Dels varierar det hur det allmänna intresset av hänsyn till stads- och landskapsbild, natur- och kulturvärden och intresset av en god helhetsverkan enligt 2 kap 6 § PBL hanteras i en anmälan inför ett startbesked. Dels görs, beroende på olika faktorer, olika bedömningar om en byggnad eller ett område omfattas av 8 kap 13 § PBL, där undantagen inte är tillämpliga.

Lite mer än hälften av alla kommuner anser att de bygglovsbefriade åtgärderna enligt 9 kap 4 a – 4 c § PBL påverkar kommunens möjligheter att arbeta med god arkitektur. Om eller på vilket sätt byggnadsnämnden

kan ställa arkitektoniska krav i en anmälan för en Attefallsåtgärd utifrån 2 och 8 kap PBL anser många kommuner är oklart. Sannolikt beror detta till stor del på att anmälan traditionellt sett varit en teknisk fråga hos byggnadsnämnden som sällan eller aldrig berört 2 kap PBL eller utformningskraven i 8 kap PBL. Detta tillsammans med att bygglov inte krävs och att åtgärderna inte behöver följa detaljplan gör det svårt för byggnadsnämnderna att veta i vilken utsträckning de kan hävda arkitektoniska frågor i startbesked.

Rättstillämpningen

Det finns ännu få rättsfall som belyser Attefallsåtgärdernas påverkan på arkitektonisk kvalitet och kulturvärden i befintliga miljöer.

Attefallsåtgärderna är kompletteringsåtgärder och det tar i de flesta fall förhållandevis lång tid att genomföra Attefallsåtgärder som får en påverkan på arkitektur och gestaltning i ett större sammanhang.

Attefallsåtgärder med lokal påverkan på arkitektonisk kvalitet och på kulturvärden utförs sannolikt dagligen. Men det är många faktorer som medverkar till hur bebyggelsen på sikt kommer att utvecklas arkitektoniskt och kulturmiljömässigt på grund av Attefallsåtgärderna, inte minst byggnadsnämndernas och byggherrarnas kunskap och förståelse i dessa frågor. Det är ännu för tidigt att dra några säkra slutsatser om hur lovbe frielsen för Attefallsåtgärder påverkat och kommer att påverka arkitektonisk kvalitet och kulturvärden i befintliga miljöer.

Påverkan på generationsmålet och behovet av anpassning till ett förändrat klimat

Boverket har inget underlag som tyder på att lovbe frielsen för Attefallsåtgärder har haft någon nämnvärd påverkan på generationsmålet och behovet av anpassning till ett förändrat klimat. Det beror i huvudsak på att det ännu inte tillkommit särskilt många nya bostäder.

Bilaga 2. Sammanställning av svar från plan- och byggenkäten

Plan- och byggenkäten

Boverket har årligen i uppdrag att följa hur tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen utvecklas. I samband med det inhämtar Boverket bland annat underlag från kommuner genom Boverkets årliga plan- och byggenkät. Sedan Attefallsåtgärderna infördes 2014 har Boverket inhämtat uppgifter på hur många anmälningsärenden för sådana åtgärder som byggnadsnämnderna haft. För att få ytterligare underlag till den breda analysen av Attefallsåtgärderna inhämtades även information om tillämpningen av dessa i 2017 års enkät.

Antal anmälningsärenden för Attefallsåtgärder

I plan- och byggenkäten har Boverket frågat hur många anmälningsärenden av Attefallsåtgärder som inkommit till byggnadsnämnderna. Det går inte att få fram en exakt siffra över antalet ärenden eftersom frågeställningarna inte varit desamma för 2014 som för resterande år och svarsfrekvensen har dessutom varierat mellan åren.

För 2014 ställdes frågor om hur många anmälningsärenden som inkommit till byggnadsnämnderna som avsåg komplementbostadshus, tillbyggnad om 15 kvm, takkupa respektive inredning av ytterligare bostad. Det ställdes ingen fråga om hur många anmälningsärenden som avsåg komplementbyggnader. Däremot ställdes det en fråga om hur många nya bostäder som bedömdes ha tillkommit genom uppförande av komplementbostadshus och inredning av ytterligare bostad. Eftersom den totala summan av komplementbostadshus som kommunerna uppgett är 2.143, inredning av ytterligare bostad 96 samt tillkommande bostäder endast är 434 stycken verkar många kommuner ha missuppfattat vissa av frågeställningarna och räknat in både komplementbyggnaderna och komplementbostadshusen i frågan om komplementbostadshus. För att få en ungefärlig uppfattning om hur många anmälningsärenden som avser komplementbostadshus har Boverket minskat resultatet av totalt antal nya bostäder med antalet anmälningsärenden som avser inredning av ytterligare bostad. Antalet anmälningsärenden avseende komplementbostadshus skulle då vara 338 stycken och antalet komplementbyggnader 1.805 stycken. Boverket utgår från dessa siffror för att få en ungefärlig bild av totala antalet Attefallsåtgärder.

I plan- och byggenkäterna för åren 2015-2017 ställdes frågor om hur många av anmälningsärendena som inkommit till byggnadsnämnderna som avsåg komplementbostadshus, komplementbyggnad, tillbyggnad om 15 kvm, takkupa respektive inredning av ytterligare bostad. Enligt Boverkets uppfattning ger de en tydligare och mer exakt bild av hur många anmälningsärenden som inkommit till byggnadsnämnderna.

	Komplement-bostadshus	Komplement-byggnad	Tillbyggnad	Takkupa	Ytterligare bostad
2014	338	1805	2895	113	96
2015	957	5956	6234	279	130
2016	902	4507	4399	186	146
2017	1247	4734	4980	302	247
Totalt	3444	17002	18508	880	619

Tabell 1. Fördelning av det totala antalet Attefallsåtgärder per år.

Av plan- och byggenkäten framgår att lite mer än 4.000 nya möjliga bostäder har anmälts med stöd av undantagen från krav på bygglov för Attefallsåtgärder sedan bestämmelserna trädde i kraft. Av statistiken framgår dock inte om dessa faktiskt används som bostäder. De kan exempelvis vara komplementbostadshus som inte används som en enskild bostad utan som gäststuga eller fritidshus. Det framgår inte heller i vilken utsträckning de byggts enbart på grund av att de lovbeFriats och får strida mot detaljplan.

	Komplement-bostadshus	Ytterligare bostad	Totalt antal bostäder
A1: Storstäder	33 (2,6 %)	5 (2,0 %)	38 (2,5 %)
A2: Pendlingskommun nära storstad	483 (38,7 %)	106 (42,9 %)	589 (39,4 %)
B3: Större stad	118 (9,5 %)	21 (8,5 %)	139 (9,2 %)
B4: Pendlingskommun nära större stad	175 (14,0 %)	38 (15,4 %)	213 (14,3 %)
B5: Långpendlingskommun nära större stad	37 (3,0 %)	19 (7,7 %)	56 (3,8 %)
C6: Mindre stad/tätort	224 (18,0 %)	15 (6,1 %)	140 (16,0 %)
C7: Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	41 (3,3 %)	23 (9,3 %)	64 (4,3 %)
C8: Landsbygdskommun	48 (3,8 %)	11 (4,5 %)	59 (4,0 %)
C9: Landsbygdskommun med besöksnäring	88 (7,1 %)	9 (3,6 %)	97 (6,5 %)

Tabell 2. Antalet och andelen bostäder i respektive kommungrupp.

För att få en uppfattning om var i landet dessa möjliga bostäder byggts har Boverket jämfört svaren från 2017 års plan- och byggenkät med SKL:s kommungruppsindelning för 2017. Svarsfrekvensen i 2017 års plan- och byggenkät var 268 av 290 kommuner. Av svaren framgår det tydligt att en stor del av de möjliga bostäder som anmälts med stöd av undantagen från krav på bygglov för komplementbostadshus och inredning av ytterligare bostad avser pendlingskommuner nära storstad. I kommunkategorin storstäder har inte Stockolms stad svarat på enkäten men med hänsyn till tidigare års enkätsvar uppskattar Boverkets att det siffrorna endast skulle skilja sig några få procentenheter om Stockholms stads statistik fanns redovisade i enkätsvaren.

Särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden

Av plan- och byggenkäten framgår att nästan två tredjedelar av alla kommuner på något sätt har pekat ut vilka byggnader eller bebyggelseområden som de bedömer vara särskilt värdefulla. De flesta av de kommuner som har pekat ut sådana områden anger att de har gjort det genom detaljplan eller genom ett bevarandeprogram/kulturmiljöprogram eller liknande eller genom en kombination av båda. Ett fåtal kommuner har gjort utpekande genom tematiskt tillägg i översiktsplanen. Majoriteten av de kommuner som anger att de pekat ut sådana byggnader i detaljplan anger att de även har bevarandeprogram/kulturmiljöprogram eller liknande. Flera av de kommuner som har pekat ut sådana områden anger att de även gör en bedömning i varje enskilt fall i lov och anmälningsärenden.

Av enkätsvaren framgår det också att lite mer än två tredjedelar av kommunerna inte anser att de haft svårigheter att bedöma vilka byggnader och bebyggelseområden som är särskilt värdefulla när det gäller Attefallsåtgärder. Flera av kommunerna hänvisar till att det framgår av detaljplan eller av bevarandeprogram/kulturmiljöprogram som kommunen tagit fram. Det framgår även att flera av kommunerna har tillgång till antikvarisk och arkitektonisk kompetens. Det är även flera kommuner som framför att det aldrig har varit aktuellt eller att det inte finns några sådana byggnader eller bebyggelseområden i kommunen. Andra hänvisar till att det finns en stor lokalkännedom och att det bygger på individuella bedömningar medan andra framför att de inte hanterar frågan p.g.a. tidsbrist.

Nästan en tredjedel av kommunerna som svarat på enkäten framför att de har svårigheter att bedöma vilka byggnader och bebyggelseområden som är särskilt värdefulla när det gäller Attefallsåtgärder. De anger att de helt eller delvis saknar bevarandeprogram/kulturmiljöprogram eller liknande

eller att kommunen och länsstyrelsens inventeringar skiljer sig åt. Flera menar även att det är svårt att göra ett tydligt utpekande av sådana områden och att det är svårt att veta vad som ska klassas som särskilt värdefullt. En del anser att det måste vara utpekade i detaljplan och att de inte hunnit ändra alla detaljplaner. Andra hänvisar till kompetensbrist och till att det sker bedömningar i varje enskilt fall.

Möjligheten att arbeta med god arkitektur

Lite mer än hälften av alla kommuner anser att de bygglovsbefriade åtgärderna enligt 9 kap 4 a – 4 c § PBL påverkar kommunens möjligheter att arbeta med god arkitektur. Flera av kommunerna framför att de upplever att de inte kan ställa samma krav vad gäller utformningsfrågor för åtgärder som har undantagits från krav på bygglov. De anser att byggnadsnämnden har svårt att neka ett startbesked för en bygglovsbefriad åtgärd med hänsyn till exempelvis att den inte passar in i stadsbilden. Flera framför även att det faktum att Attefallsåtgärder får strida mot detaljplan har en påverkan framför allt när det gäller exploatering och mark som är olämplig att bebygga. Flera anger att det medför en alltför tät bebyggelse. De menar att det bland annat har blivit svårare att planera och reglera i detaljplan för en enhetlig arkitektur och att det kan förstöra ett områdes karaktär. Det finns även svar som tyder på att enskilda fastighetsägare tror att lovbeFrielse även innebär att det inte ställs några krav. En del kommuner anser att fyra veckor inte är tillräckligt för att hinna utreda och föra dialog med byggherren.

Grannemedgivande

Av enkäten framgår att nästan alla kommuner anser att byggnadsnämnden ska få del av ett grannemedgivande om en bygglovsbefriad åtgärd placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Ungefär hälften av byggnadsnämnderna begär in grannemedgivande av byggherren i samband med anmälan. Nästan en tredjedel av byggnadsnämnderna inhämtar själva grannemedgivandet från grannen. Flera av byggnadsnämnderna gör en kombination av de båda genom att de låter byggherren välja att själv skicka in grannemedgivandet eller låta byggnadsnämnden inhämta det. En tiondel av byggnadsnämnderna varken kräver in eller inhämtar grannemedgivandet vid en anmälan.

Vilka handlingar krävs in

Nästan samtliga byggnadsnämnder kräver in handlingar som motsvarar bygglovshandlingar samt tekniska handlingar för att kunna pröva de bygglovsbefriade åtgärderna i en anmälan. Ett fåtal byggnadsnämnder kräver endast in tekniska handlingar.

Övervägt att vägra startbesked

Nästan en fjärdedel av de tillfrågade kommunerna anger att en av de främsta anledningarna till att de övervägt att vägra startbesked för Attefallsåtgärder är att samtliga tekniska egenskapskrav inte varit uppfyllda. Mest förekommande av dessa är tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, säkerhet i händelse av brand och bärförmåga, stadga och beständighet.

Nästan hälften av kommunerna anger att en av de främsta anledningarna till att de övervägt att vägra startbesked för Attefallsåtgärder är brister när det gäller placering, utformning, anpassning och materialval. Den vanligaste anledningen är att Attefallsåtgärden vidtas närmare allmän plats än 4,5 meter. Ett fåtal anger att de övervägt att vägra startbesked med hänsyn till utformning eller materialval.

Ungefär en sjättedel av kommunerna anger att en av de främsta anledningarna till att de övervägt att vägra startbesked för Attefallsåtgärder beror på att åtgärden skulle medföra en betydande olägenhet för omgivningen. Ungefär en fjärdedel anger negativ påverkan på stads- och landskapsbild eller natur- och kulturvärden som främsta anledning till att de övervägt att vägra startbesked.

Några kommuner anger att en av de vanligaste anledningarna till att de övervägt att vägra ett startbesked är att kriterierna för lovbeFrielse inte har varit uppfyllda. Exempelvis genom att den byggnad som ansökan avsåg inte var ett en- eller tvåbostadshus, att åtgärden utförs inom riksintresse för totalförsvaret eller att det har avsett en byggnad eller ett bebyggelseområde som är särskilt värdefullt.

Några kommuner anger att de aldrig övervägt att vägra ett startbesked.

Anmälan om Attefallsåtgärder i samband med nybyggnad

Eftersom Attefallsåtgärder får strida mot detaljplan förekommer det att byggherrar vill utnyttja undantaget för exempelvis tillbyggnad eller komplementbyggnad i direkt samband med att huvudbygganden uppförs. För att kunna utnyttja undantaget krävs att det finns ett en- eller tvåbostadshus. Boverkets uppfattning är därför att ett slutbesked ska finnas för huvudbyggnaden för att undantaget från lov ska kunna utnyttjas.

Enligt enkätsvaren kräver lite mindre än hälften av byggnadsnämnderna att en- eller tvåbostadshuset har erhållit slutbesked innan de lämnar startbesked för någon av de bygglovsbefriade åtgärderna. Några få anger att de kräver att slutbesked ska finnas för att kunna utnyttja undantaget

för komplementbyggnaden/komplementbostadshuset men inte för tillbyggnaden. Lite mer än en fjärdedel lämnar startbesked för de bygglovsbefriade åtgärderna efter att huvudbyggnaden fått startbesked. Nästan en femtedel av byggnadsnämnderna lämnar startbesked för de bygglovsbefriade åtgärderna i samband med bygglov för nybyggnad av huvudbyggnaden.

Svårast att bedöma

Närmare hälften av alla kommuner framför att en av de svåraste frågorna att bedöma när det gäller Attefallsåtgärder är vilka byggnader eller bebyggelseområden som är särskild värdefulla. Lite mer än en fjärdedel anger avstånd till gräns mot allmän plats, samfällighet eller liknande. Ungefär en femtedel anger att svårast är att veta vad som ska bedömas i ett startbesked. Ett fåtal framför att beräkning av byggnadsarea respektive taknockhöjd är en av de svåraste frågorna att bedöma.

Annat som kommunerna anger är bland annat att få in rätt och tillräckliga handlingar, utformningskrav, vad som är betydande olägenhet och de tekniska egenskapskraven, framförallt tillgänglighet, samt att bedöma skillnaden mellan en komplementbyggnad/gäststuga och ett komplementbostadshus.

Bedömning om antalet komplementbostadshus skulle öka om de får vara 30 kvm

Lite mer än en fjärdedel av kommunerna *tror* att antalet komplementbostadshus skulle öka om byggnadsarean skulle öka till från 25 till 30 kvadratmeter. De flesta av kommunerna motiverar det med att det skulle bli lättare att uppfylla tillgänglighetskraven och att användbarheten av bostäderna skulle öka. Av enkätsvaren kan man även utläsa att hälften av kommunerna i kommunkategorin ”pendlingskommun nära storstad” och ”större stad” *tror* att antalet bostäder kommer öka genom en ökning av byggnadsarean till 30 kvadratmeter.

Ungefär hälften av alla kommuner *tror inte* att antalet komplementbostadshus skulle öka om byggnadsarean skulle öka till från 25 till 30 kvadratmeter. De menar framförallt att intresset för att bygga komplementbostadshus inte finns i deras kommun och att en sådan marginell ökning inte skulle bidra till att fler småhusägare skulle bygga komplementbostadshus. Flera kommuner tror däremot att många skulle utnyttja utökningen genom att bygga komplementbyggnader såsom garage, förråd och liknande. Övriga kommuner har ingen uppfattning om ökningen av byggnadsarea skulle generera fler komplementbostadshus.

Övriga erfarenheter av Attefallsåtgärderna

I enkäten fick kommunerna möjlighet att framföra sina erfarenheter i övrigt av Attefallsåtgärderna. Lite mer än en fjärdedel av kommunerna har valt att göra det. Erfarenheterna varierar mycket men ett antal synpunkter var återkommande.

Flera av kommunerna framförde att de anser att systemet med allt fler undantag från bygglovsplikten och att åtgärderna i stället kräver en anmälan har blivit alltför komplicerat. De framför att systemet har blivit svårt att tillämpa, skapat förvirring och att arbetsbelastningen inte har minskat. Flera anger att de snarare önskar färre undantag än fler och att bygglovsplikten borde införas igen och kombineras med att åtgärderna får strida mot detaljplan. Flera av kommunerna framför även att medborgarna inte förstår vad det innebär att åtgärderna är bygglovsbefriade men i stället kräver en anmälan. De anger att många har missuppfattat systemet och byggt utan startbesked, vilket lett till byggsanktionsavgifter och tillsynsinsatser i efterhand. De framför även att många tror att kraven i PBL inte gäller eftersom åtgärden inte kräver bygglov. Kommunerna upplever att det är svårt och tidskrävande att få byggherrar att förstå vilka handlingar som behövs inför startbesked, såsom exempelvis kontrollplan, och varför det behövs.

Flera kommuner lyfter problematiken med att åtgärderna får strida mot detaljplan och anser att detaljplanens syfte sätts ur spel. De anser att områden blir överexploaterade och områden kan få en helt annan karaktär än vad detaljplanen syftar till. De framför även det förekommer problematik med VA-anslutning och att det inte alltid finns kapacitet i ledningsnätet. Flera pekar även på problematiken med den rättspraxis som gäller för bygglovsbefriade åtgärder som placeras närmare än 4,5 meter mot gräns mot allmän plats. De anser att kommunen skulle ha möjlighet att lämna grannemedgivande i sådana fall. Några kommuner anser att det ofta kan vara lämpligt att placera exempelvis en komplementbyggnad närmare än 4,5 meter från gräns till naturmark eller parkmark men kanske inte närmare gata.

Några kommuner framför att det i stort sett endast är komplementbyggnader som anmäls och att byggherrar uppger att de ska bygga ett gästhus i form av en komplementbyggnad för att det ställs lägre krav på exempelvis tillgänglighet förhållande till om det är en enskild bostad. De anser att det är svårt att veta var gränsen mellan gästhus och bostad går och att det borde förtydligas. Några kommuner pekar även på problematiken kring att ett nybyggt en- och tvåbostadshus behöver slutbesked innan undantagen från krav på bygglov kan utnyttjas. De anser

att det är svårt att motivera för sökande att de först efter att de byggt färdigt huset kan bygga till huset med 15 kvadratmeter.

Bilaga 3. Krav på anmälan i PBF

Åtgärder som inte är lovpliktiga kan vara anmälningspliktiga. I PBF framgår vilka åtgärder som är anmälningspliktiga.

Rivning

Det krävs en anmälan vid rivning av en byggnad eller en del av en byggnad om åtgärden inte kräver rivningslov.⁹ Från kravet på anmälan för rivning finns vissa undantag. Det krävs inte en anmälan för rivning av en byggnad eller en del av en byggnad som är en komplementbyggnad, ett sådant skärmtak eller en sådan tillbyggnad som avses i 9 kap 4 eller 6 § PBL eller en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring. Det krävs inte heller en anmälan vid rivning om åtgärden avser en byggnad som är avsedd för totalförsvaret och av hemlig natur.¹⁰

Det innebär att det krävs en anmälan för rivning av alla andra typer av byggnader och byggnadsdelar som inte kräver rivningslov. Detta gäller oavsett om det krävs en anmälan vid uppförandet av byggnaden eller byggnadsdelen. Exempel på detta är väderskydd och en liten byggnad på allmän plats som båda får uppföras utan krav på bygglov eller anmälan men som är anmälningspliktiga vid rivning.

Nybyggnad eller tillbyggnad som undantagits krav på bygglov i detaljplan eller områdesbestämmelser

Under förutsättning att en bygglovsprövning inte är nödvändig för att tillvarata grannars eller allmänna intressen kan kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma att bygglov inte krävs.¹¹ Alla bygglovspliktiga åtgärder kan bygglovsbefrias inom ett område med detaljplan och vissa åtgärder inom områdesbestämmelser.

För en nybyggnad eller en tillbyggnad som undantagit från krav på bygglov genom detaljplan eller områdesbestämmelser krävs en anmälan.¹² Detta gäller oavsett hur omfattande eller komplicerad nybyggnaden eller tillbyggnaden är.

⁹ 6 kap 5 § PBF

¹⁰ 6 kap 6 § PBF

¹¹ 4 kap 15 § och 9 kap 7 § PBL

¹² 6 kap 5 § 2 PBF

Konstruktionen av en byggnads bärande delar

Det krävs en anmälan för ändring av en byggnad som innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs.¹³ En anmälan krävs oavsett hur omfattande ändringen är. Det krävs inte att ändringar görs i den bärande konstruktionen utan det räcker exempelvis att lastfördelningen ändras utan att några förstärkningar eller liknande behöver göras i konstruktionen.

Planlösning

Det krävs en anmälan för ändring av en byggnad som innebär att byggnadens planlösning påverkas avsevärt.¹⁴

Hiss

Det krävs en anmälan för att installera en ny hiss eller att väsentligt ändra en befintlig hiss.¹⁵

Eldstad och röckanal

Det krävs en anmälan för att installera eller väsentligt ändra en eldstad eller röckanal.¹⁶ Boverket har gett ut allmänna råd om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga som innehåller generella rekommendationer om tillämpningen av kravet på anmälan för ändringsåtgärder.

Enligt Boverkets allmänna råd avses med väsentlig ändring av en eldstad eller röckanal sådana åtgärder som kan leda till en ökad brandrisk eller försämrade utsläpp till omgivningen genom ändrade eldningsförhållanden och rökgastemperaturer eller annan förändring av eldstadens funktion och användningssätt. Hänsyn bör tas till om en felaktig installation kan leda till allvarliga konsekvenser i form av ökad risk för brand eller förgiftning. I Boverkets allmänna råd finns även exempel på ändringar av en eldstad eller en röckanal som normalt utgör en sådan väsentlig ändring att en anmälan krävs. Det finns också exempel på åtgärder som normalt inte är en sådan väsentlig ändring att en anmälan krävs.

Anordning för ventilation

Det krävs en anmälan för att installera eller väsentligt ändra en anordning för ventilation.¹⁷ Enligt Boverkets allmänna råd om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga avses med väsentlig ändring av en

¹³ 6 kap 5 § 3 PBF

¹⁴ 6 kap 5 § 3 PBF

¹⁵ 6 kap 5 § 4 PBF

¹⁶ 6 kap 5 § 4 PBF

¹⁷ 6 kap 5 § 4 PBF

anordning för ventilation sådana åtgärder som påverkar luftkvaliteten inomhus och som, om de utförs felaktigt, kan leda till risk för försämrad luftkvalitet, fukt- och mögelskador, ökad radonhalt eller föroreningar i en koncentration som medför negativa hälsoeffekter eller besvärande lukt. En ändring av en anordning för ventilation som medför behov av ny projektering, injustering av hela ventilationssystemet eller kontroll av ventilationssystemets funktioner utgör normalt en väsentlig ändring. Detsamma gäller en ändring av en anordning för ventilation som medför krav på funktionskontroll enligt 5 kap 1 § PBF. I Boverkets allmänna råd finns även exempel på ändringar av en anordning av ventilation som normalt utgör en sådan väsentlig ändring att en anmälan krävs. Det finns också exempel på åtgärder som normalt inte är en sådan väsentlig ändring att en anmälan krävs.

Anläggning för vattenförsörjning

Det krävs en anmälan för att installera eller väsentligt ändra en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt.¹⁸

Brandskyddet i en byggnad

Det krävs en anmälan för en ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i en byggnad.¹⁹ Enligt Boverkets allmänna råd om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga avses med ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet dels åtgärder som om de installeras felaktigt kan få stora konsekvenser för byggnadens brandskydd, dels åtgärder som förändrar eller avskaffar delar av befintligt brandskydd. Även åtgärder som förbättrar brandskyddet kan i vissa fall betraktas som anmälningspliktiga då brandskyddet är en helhet och installationer eller förbättringar av en brandskyddskomponent i många fall kan göra att andra lösningar accepteras för andra delar av brandskyddet i en byggnad. Större ändringar av en byggnads planlösning, väsentlig ändring av ventilationssystem eller ändrad verksamhet i byggnaden kan ofta påverka brandskyddet i stor omfattning. I de allmänna råden finns exempel på ändringar som väsentligt påverkar brandskyddet i en byggnad. Det finns också exempel på åtgärder som normalt inte påverkar brandskyddet så mycket att en anmälan krävs.

¹⁸ 6 kap 5§ 5 PBF

¹⁹ 6 kap 5§ 6 PBF

Underhåll av ett byggnadsverk med särskilt bevarande värde

Det krävs en anmälan för allt underhåll av sådana byggnadsverk som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta gäller oavsett om underhållet har någon koppling till de egenskaper/värden som skyddsbestämmelsen avser eller hur omfattande underhållet är. Det har inte heller någon betydelse om det är fråga om exteriört eller interiört underhåll. En konsekvens av bestämmelsen är att mycket små och enkla underhållsåtgärder, som till exempel byte av en trasig glastruta eller en packning, av allt att döma är att betrakta som anmälningspliktiga.

Bestämmelsen får också en retroaktiv verkan eftersom anmälningsplikten även omfattar underhållsåtgärder på byggnadsverk som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplaner och områdesbestämmelser som antagits före det att anmälningsplikten infördes. Ersättningsbestämmelser kan visserligen ge en rätt till ersättning om skyddsbestämmelserna medför stora kostnader för den enskilde. Men en talan om ersättning ska ha väckts inom två år från det att planen vann laga kraft enligt 15 kap 5 § PBL. En konsekvens av att anmälningsplikten ska tillämpas retroaktivt på äldre planer kan då bli att fastighetsägare i praktiken saknar möjlighet att begära ersättning för en i sig ersättningsgill skada.

Vindkraftverk

Det krävs en anmälan för nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk om åtgärden inte kräver bygglov.²⁰ Det krävs bygglov för ett vindkraftverk som är högre än 20 meter över markytan, placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken, monteras fast på en byggnad eller har en vindturbin med en diameter som är större än tre meter.²¹ Vindkraftverk som omfattas av krav på tillstånd enligt 9 eller 11 kap miljöbalken är dock undantagna från krav på bygglov.

Attefallsåtgärder

Det krävs en anmälan för att utföra följande åtgärder som är undantagna från krav på bygglov.

- uppförande eller tillbyggnad av ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap 4 a § PBL

²⁰ 6 kap 5 § 8 PBL

²¹ 6 kap 1 § 6 PBL

- uppförande eller tillbyggnad av en sådan komplementbyggnad som avses i 9 kap 4 a § PBL
- ändring av en komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus
- tillbyggnad som avses i 9 kap 4 b § första stycket 1 PBL
- byggande av takkupor som avses i 9 kap 4 b § första stycket 2 PBL
- inredning av en ytterligare bostad i ett enbostadshus som avses i 9 kap 4 c § PBL.

Bilaga 4. Sammanfattning av djupintervjuer

Boverket har genomfört en intervjustudie som omfattar omfärgning och materialbyten, kravet på anmälan, Attefallsåtgärder samt utökning av bygglovsbefriade komplementbyggnader/komplementbostadshus.

Syftet med studien är att få en uppfattning om hur byggnadsnämnderna i landet tillämpar nuvarande reglering, vilka tillämpningsproblem kommunerna upplever och vad de anser behöver förändras eller förbättras.

Intervjuer har genomförts med bygglovshandläggare, byggnadsinspektörer eller motsvarande i 18 kommuner runt om i landet. Intervjuerna har främst genomförts som telefonintervjuer.

Nedan sammanfattas de viktigaste erfarenheterna som framkommit under intervjuerna.

Omfärgning och materialbyten

Förutsättningar för generellt undantag

Ungefär hälften av kommunerna tycker inte att det finns förutsättningar för ett generellt undantag från kravet på bygglov för ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader även om byggnadsdelen är vänd mot allmän plats. Kommunerna menar att:

- ett stort ansvar läggs på fastighetsägaren
- risken för efterarbete ökar
- det finns risk för förvanskning av kulturhistoriskt intressanta byggnader
- det blir kostsamt om fastighetsägaren får göra om eller riva
- byggnadsnämnden bör ha kontroll
- bygglovsplikten innebär att byggnadsnämnden i rätt skede kan påverka och diskutera materialval och färgsättning med fastighetsägaren
- tillsynsärendena riskerar att öka
- det finns risk för mer oordning och ökad handläggning

Tillämpningsproblem med huvudregeln i 9 kap 2 § 3 c PBL

Åtta kommuner anser att det inte finns några tillämpningsproblem. Lika många kommuner anser att det finns tillämpningsproblem och påpekar att det främst beror på att begreppet "avsevärt påverkas" är otydligt och att det därför blir en tolknings- och bedömningsfråga.

Tillämpningsproblem med undantag från krav på bygglov för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader enligt 9 kap 5 § PBL

En del kommuner anser att det inte finns tillämpningsproblem medan merparten tycker att det gör det. De problem som nämns är:

- det svåra är tolkningen/bedömningen om en åtgärd innebär väsentlig ändring av karaktären eller inte
- begreppet omfärgning behöver definieras
- det är svårt att göra samma bedömningar vid olika tillfällen och genom det uppstår en viss rättsosäkerhet

Tillämpningsproblem när det gäller det undantag från krav på bygglov som infördes i 9 kap 6 a § PBL den 1 juli 2017

Hälften av kommunerna framhåller att man inte har några tillämpningsproblem. Flera av kommunerna anger att de haft få eller inga sådana ärenden och de har därför svårt att yttra sig över om det finns några tillämpningsproblem. Några kommuner uppger att de troligen inte heller kommer att hantera sådana eftersom de inte har någon bebyggelse med kringbyggda gårdar.

Utökat undantag – fasad och tak oavsett vilket håll de är vända mot

Merparten av kommunerna anger att tillämpningen inte skulle underlättas om det undantag från krav på bygglov för ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial som infördes i 9 kap 6 a § PBL den 1 juli 2017 utökas till att gälla fasad och tak oavsett vilket håll de är vända mot. Kommunerna framhåller bland att:

- byggnadsnämnden, med arkitekter och inspektörer, har större kompetens än fastighetsägare att hantera dessa frågor
- den allmänna påverkan av ändringen blir stor
- det enda som underlättas är att begreppet kringbyggd gård inte behöver definieras

Begränsa utökat undantag på annat sätt

Det är endast en kommun som anser att ett utökat undantag inte bör begränsas. Övriga kommuner antingen ifrågasätter ett utökat undantag och menar att det inte bör finnas något utökat undantag alls eller anser att ett utökat undantag bör begränsas på något sätt. De flesta menar att undantaget inte ska omfatta värdefulla byggnader/områden.

Skillnad mellan byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial

Drygt hälften av kommunerna anser att det inte bör göras någon skillnad mellan byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial.

Särskilt krav på anmälan vid utökat undantag

Hälften av kommunerna anser att det inte behövs ett särskilt krav på anmälan vid undantag från krav på bygglov. Några av kommunerna framhåller att krav på anmälningsplikt inte skulle leda till en enklare process och inte heller underlätta för fastighetsägarna.

Påverkan på gestaltningen

En stor del av kommunerna anser att ett utökat undantag skulle påverka gestaltningen av bebyggelsen. Kommunerna anger att:

- helhetsgestaltningen kommer att påverkas
- gestaltungsfrågorna kommer i skymundan
- det blir ”plottrigare” och ”brokigare”
- risken för tillsyn ökar

Risk för tillsynsningripande

Merparten av kommunerna anser att det finns risk för tillsynsningripanden i efterhand. Kommunerna menar att ett utökat undantag kommer att leda till fler grannkonflikter och därmed fler tillsynsärenden. Detta kommer att innebära merarbete för byggnadsnämnden eftersom tillsynsärenden är mer resurskrävande än bygglovsärenden.

Konsekvenser för byggnadsnämnden

De flesta kommunerna anser att ett utökat undantag får konsekvenser för byggnadsnämnden. Kommunerna anser att:

- antalet anmälningar och klagomål kommer att öka vilket leder till ökat antal tillsynsärenden
- byggnadsnämnden kommer att få hantera fler frågor

Kravet på anmälan

Åtgärder som kräver anmälan

Sju av kommunerna har inga synpunkter på vilka åtgärder som omfattas av en anmälan enligt 6 kap 5 och 6 § PBF. Sex av kommuner anser att det finns behov av förtydligande, exempelvis behöver kraven på anmälan för takkupor, vatten- och avloppsinstallation och eldstäder förtydligas. Begreppen komplementbyggnad och komplementbostadshus behöver också förtydligas/definieras.

Åtgärder som inte borde omfattas av anmälan

Elva av kommunerna anser att de åtgärder som idag omfattas av krav på anmälan ska göra det även fortsättningsvis. Endast fyra kommuner anser att det finns åtgärder som inte borde omfattas av krav på anmälan, exempelvis kraven på anmälan för eldstäder och rökkanal, takkupor som utgör en våning, bygglovsbefriade balkonger samt ny styrutrustning.

Åtgärder som borde omfattas av anmälan

Tio av kommunerna tycker inte att det finns ytterligare åtgärder som borde omfattas av krav på anmälan. Endast fem kommuner anser att det finns åtgärder som idag inte omfattas av krav på lov eller anmälan som borde omfattas av krav på anmälan, exempelvis broar, burspråk och balkonger samt altaner/trädäck ovan mark samt vissa komplementbyggnader.

Otydligt/svårtillämpat/svårtolkat krav på anmälan

Elva kommuner anser att det finns krav på anmälan som är otydliga/svårtillämpade/svårtolkade, exempelvis

- tillbyggnader och komplementbyggnader på landsbygden,
- möjligheten att undanta Attefallsåtgärder i detaljplan,
- VA-installationer, ventilation och eldstäder,
- takkupor,
- begreppen ”avsevärt” och ”väsentligt”,
- underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde,
- tillbyggnad på Attefallstillbyggnaden och
- tillbyggnad 15 kvm vid nybyggnation.

Behov av precisa bestämmelser och vägledning om anmälan

Samtliga kommuner utom en anser att det krävs mer vägledning och riktlinjer när det gäller krav på anmälan samt förtydliganden av begrepp för att underlätta bedömningarna. Kommunerna menar att det bland annat kan bidra till att det blir mindre utrymme för olika tolkningar i kommunerna och att handläggningstiderna kan förkortas.

Kravet på anmälan enligt 6 kap 5 § p 7 PBF (underhåll av byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser)

Ungefär hälften av kommunerna tycker att kravet på anmälan är rimligt. Övriga menar att kravet är för långtgående eller att man inte har någon uppfattning/kan besvara frågan. Av svaren framgår det att en del byggnadsnämnder inte är medvetna om hur långtgående kravet på anmälan är.

Hantering av utformningsfrågor och frågor i 2 kap PBL

Ungefär hälften av kommunerna framhåller att utformningsfrågorna inte prövas alls eller hanteras med mindre noggrannhet. Kommunerna påpekar bland annat att ett stort ansvar i stället ligger på byggherren att utföra enligt lagkraven. Kommunerna menar även att det är svårt att hävda utformningsfrågor i Attefallsärenden och att byggnadernas placering (4,5 meter från gräns) och tekniska egenskaper diskuteras mer än själva utformningen.

Övriga kommuner pekar på att rådgivningen har ökat och att man då tar upp utformningsfrågor. Några hanterar det likadant som lov och en kommun talar om ”bygglovsprövning light”.

Attefallsåtgärder**Attefallsåtgärder och bidrag till bostadsförsörjningen**

Ingen av de 18 kommuner som ingår i intervjustudien anger att införandet av bestämmelserna i 9 kap 4 a – 4 e § PBL om undantag från krav på bygglov för Attefallsåtgärder bidragit till bostadsförsörjningen i kommunerna. Attefallsåtgärderna används i stället för att uppföra komplementbyggnader som inrymmer gäststuga, förråd, garage, bastu, relaxavdelningar, inglasade uterum etc. Attefallsreglerna har främst använts som en utökad byggrätt.

Attefallsåtgärder och tillämpningen

Några kommuner tycker att tillämpningen ha blivit enklare medan andra tycker att den blivit svårare. Ett par kommuner menar att det inte är

någon större skillnad. Någon menar att för sökanden uppfattas anmälan ofta lika krånglig som en ansökan om bygglov. En annan menar att det resulterat i ett annat sätt att jobba. Om det är enklare eller svårare har man svårt att avgöra. En kommun menar att det är mycket rådgivning i dessa ärenden.

Attefallsåtgärder och byggnadsnämndens arbetsbelastning

Åtta av kommunerna framhåller att införandet av bestämmelserna i 9 kap 4 a – 4 e § PBL har inneburit att arbetsbelastningen har ökat. Fyra kommuner menar att arbetsbelastningen är ungefär densamma men att den blivit lite annorlunda. Några anser att det är problematiskt eftersom byggnadsnämnden inte kan ta betalt på samma sätt som för bygglov; lika mycket jobb för mindre intäkter. Några menar att införandet av Attefallsåtgärderna har inneburit att man behöver lägga mer tid på att informera allmänheten och ge råd till fastighetsägare.

Attefallsåtgärder och rättssäkerhet

Fyra av kommunerna anger att rättssäkerheten inte påverkats eller är som vid bygglov. Övriga framhåller i varierande omfattning att den försämrats. De pekar på svårigheten för grannar att kunna påverka eller lämna synpunkter på Attefallsåtgärder. Förutsägbarheten begränsas och risken för tillsynsärenden ökar, då grannar först i efterhand blir varse vad som ska byggas. Detaljplaners intentioner kan gå förlorade, då exempelvis siktlinjer skyddade genom prickmark bebyggs. Någon påpekar osäkerheten ifråga om kulturhistoriskt värdefulla områden där fastighetsägare nekas bygga Attefallshus. En annan menar att Attefallsåtgärderna ökat arbetsbelastningen, men då kommunen inte har råd att anställa mer personal, påskyndas handläggningen och då sjunker kvaliteten

Attefallsåtgärder och arkitektoniska kvaliteter och kulturvärden i befintliga miljöer

Sex av kommunerna anger att undantaget inte har påverkat eller inte haft någon större påverkan. Flera kommuner har pekat ut områden med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse där man undantagit eller särskilt uppmärksammar Attefallshus. Sex kommuner pekar på svårigheten att hävda gestaltungsfrågor och negativ påverkan på byggnader med kulturvärden. I ett fall riktas mycket kraftig kritik mot att lagstiftningen minskar betydelsen av detaljplaner, i ett annat att byggnader förfulas.

Flera kommuner uppger att de uppmärksammar arkitektoniska frågor, men inte i samma utsträckning som vid bygglov. Vid behov skickas remiss eller tillfrågas arkitekt. Där anmälan sker i utpekade områden är

man särskilt observanta. En kommun har svarat att frågorna inte hanteras överhuvudtaget.

Begränsning av lovfriheten, 8 kap 13 § PBL

Sex av kommunerna har kulturmiljöprogram eller motsvarande där man pekat ut särskilt värdefulla miljöer. I en kommun finns även en detaljplan för innerstaden där storleken på komplementbyggnader regleras. Andra använder översiktsplanen och fördjupningar för att peka ut värdefulla områden. I ett annan kommun är det Stadsmuseet som pekat ut 8:13-områden.

I övriga kommuner har inte sådana områden pekats ut eller så har man program som inte berör Attefallsåtgärder. I ett fall har man världsarv inom kommunen och där använder man sig av områdesbestämmelser. I de kommuner där man har riksintressen för kulturmiljö hanteras frågan olika, någon gör en extra bedömning, andra inte.

Utdökning av bygglovsbefriade komplementbyggnader/komplementbostadshus

Utöka bygglovsbefriade komplementbyggnader/komplementbostadshus

Sju av kommunerna anser att det finns förutsättningar att utöka från 25 till 30 kvm. En bostad på 30 kvm är attraktivare än en på 25 kvm och det är lättare att få till en ändamålsenlig bostad. Någon menar dock att det kunde finnas andra vägar, t ex att pröva dispens från detaljplan när genomförandetiden har gått ut. En annan kommun undrar om inte tillgänglighetsprovning ska göras vid 30 kvm.

Åtta av kommunerna är negativa eller tveksamma och pekar framförallt på ökad omgivningspåverkan. Exempelvis riskerar det att störa grannars utsikt och särskilt påverka där tomterna och byggnader är små (som i fritidshusområden). Några är mycket tveksamma till om en ökning skulle bidra till bostadsförsörjningen. Någon menar att det vore bättre med bygglov.

Sammanlägga Attefallsåtgärder och friggebodar

Nio av kommunerna är kritiska. Flera är kritiska eftersom man tror att det kan komma att leda till tillsynsinslag. Några menar att en större bygglovsbefriad byggnad riskerar att konkurrera med huvudbyggnaden, att den berörs av bostadsutformningskraven och att det blir en stor byggnad som får placeras planstridigt.

Kommunerna menar att möjligheten att sammanlägga/kombinera Attefallsåtgärder och friggebodar skulle försvåra hanteringen och göra systemet mer svåröverskådligt. Fyra av kommunerna ser positivt på större möjligheter att lägga samman eller kombinera de olika storlekarna. Exempelvis menar någon att man borde kunna avstå 15 kvm tillbyggnad på huvudbyggnaden och i stället lägga denna på Attefallsbyggnaden.

Ökning av antalet komplementbyggnader

Åtta kommuner anser att det kommer att medföra en ökning av antalet komplementbyggnader. Flertalet av de som tror på en ökning, tror att såväl komplementbyggnader som komplementbostadshus kommer att öka. Övriga tror att det främst är garage som kommer att öka.

Bland de kommuner som inte tror att antalet kommer att öka säger några att de extra kvadratmetrarna inte har någon avgörande betydelse. En menar att största effekten blir ökad påverkan på omgivningen. En annan pekar på det problematiska att Attefallsreglerna medför att det kan bli tre bostäder på en fastighet som egentligen är avsedd för en bostad.

Ökning av andelen komplementbyggnader som inreds och används som bostad

Hälften av kommunerna anser att andelen komplementbyggnader som inreds och används som bostad kommer att öka. Den ökade ytan gör det lättare att bygga bostäder som uppfyller tillgänglighetskraven och det blir lättare att få till en bra planlösning och ändamålsenlig byggnad. Däremot är någon tveksam till om det påverkar bostadsbeståndet. En annan påpekar att de som nu byggt 25 kvm kan reagera negativt på att de ”nya” Attefallshusen skulle få vara 30 kvm.

Åtta kommuner svarar nekande och understryker bland annat att byggkostnaderna för komplementbostadshus blir högre då det ställs högre krav på byggnaden. Någon menar att ett skäl till att Attefallshus inte är vanligare är att man inte vill ha en ”hyresgäst” på sin tomt. Det finns inget intresse från enskilda villaägare. En kommun menar att det får en marginell påverkan. Det skulle behövas 50 kvm för att få effekt.

Sammanlägga bygglovsbefriade komplementbyggnader

Hälften av kommunerna är negativa. Flera anser att det blir för komplext, bedömningarna blir komplicerade och svårare för både medborgare och kommuner. Någon menar att behovet av tillsyn kommer att öka, en annan att det är olämplig med hastiga regeländringar, en tredje att planprocessen undermineras på lång sikt. Det blir fel när stora byggnader får placeras planstridigt. Vidare framhåller någon att de inte ska bli större och att ny

bostadsbebyggelse inte ska byggas på villatomter. En annan att det blir för stor exploatering av fastigheten. Endast fyra kommuner ställer sig positiva till möjligheten att lägga samman de bygglovsbefriade komplementbyggnaderna.

Addera arean för bygglovsbefriad tillbyggnad på bostadshusets till den totala arean

Åtta kommuner är negativa och fyra är tveksamma. De negativa synpunkterna handlar om en mer komplicerad handläggning, svårighet att i framtiden kunna skilja mellan vilka åtgärder som beviljats på en fastighet samt att det kommer att bli problem i framtiden.

Någon kommun menar också att en stor byggnad bör hanteras genom bygglov. Bland de få kommuner som är positiva pekar någon på större frihet för individen och att det kanske är lämpligt att tillåta större utbyggnad. En annan ser fördelar med ”ram” för fastighetsägarna att förhålla sig till. En kommun menar att det fungerar bra för dem, eftersom det är glest mellan tomterna i deras kommun.

Bilaga 5. Erfarenheter från workshop om Attefallsåtgärder

Sammanställning workshop

För att inhämta underlag till Boverkets breda analys av Attefallsåtgärderna anordnade Boverket en workshop med deltagare från 12 kommuner runt om i landet. Under workshopen diskuterades frågor om handläggning och tillsyn av Attefallsåtgärderna samt hur Attefallsreglerna fungerar i förhållande till kommunernas arbete med detaljplanering. Nedan redovisas de viktigaste frågorna, erfarenheterna, tillämpningsproblemen och åsikterna som kom upp på workshopen.

Handläggning av anmälan

För att kunna handlägga anmälningsärenden om Attefallsåtgärder krävs enligt kommunerna i princip samma handlingar som vid prövning av en ansökan om bygglov. Detta eftersom byggnadsnämnden ska kontrollera kraven i lagstiftningen kan antas komma att uppfyllas. Kommunerna upplever dock att byggnadsnämnden har betydligt svårare att neka ett startbesked för en Attefallsåtgärd än de har att neka ett bygglov. Skälet till det uppger de vara att Attefallsåtgärderna får strida mot detaljplan och att byggnadsnämnden inte ska göra någon riktig prövning av kraven i en anmälan. De anser exempelvis att det är svårt att neka att en Attefallsåtgärd utförs närmare gränsen än 4,5 meter om grannen har medgett det. Även om grannen inte anser att det är en betydande olägenhet eller att placeringen skulle vara olämplig med hänsyn till stadsbilden kan byggnadsnämnden anse att så är fallet. I sådana fall är en del byggnadsnämnder osäkra på vilka möjligheter de har att neka ett startbesked trots att grannen godkänt åtgärden. Andra kommuner anser att grannens medgivande endast är en förutsättning för lovfrihet och att det är byggnadsnämndens uppgift att bedöma om åtgärden uppfyller kraven i PBL.

Eftersom byggnadsnämnderna i princip behöver avsätta lika mycket tid och resurser för anmälningsärenden och att handläggningen i mångt och mycket liknar en bygglovsprövning anser flera kommuner att Attefallsåtgärderna i stället borde vara bygglovspliktiga men att åtgärderna skulle få strida mot detaljplan. Kommunerna anser att det skulle göra systemet mer överskådligt och underlätta både för dem och för enskilda fastighetsägare.

Flera kommuner uppger att de tar ut betydligt lägre kostnader för en anmälan för Attefallsåtgärder trots att de lägger i stort sätt lika mycket tid på att handlägga dem som ett motsvarande bygglovsärende. Kommunerna upplever att de inte kan ta lika mycket betalt som för en bygglovsansökan på grund av att det finns en förväntan från allmänheten att Attefallsärenden ska vara betydligt billigare.

Begreppet anmälan

Kommunerna framför att systemet med undantag från lovplikt och krav på anmälan för Attefallsåtgärder är komplicerat och svårt att förklara för medborgarna. De anser att det är problematiskt eftersom den övervägande delen av de som gör en anmälan för dessa typer av åtgärder gör det för första gången och har svårt att förstå vad en anmälan innebär och hur den kommer att hanteras. Kommunerna framför också att begreppet anmälan i sig kan vara förvirrande och ge upphov till missuppfattning om vad som förväntas från de som ska utföra en anmälningspliktig åtgärd. Många kommuner har erfarenheter av att byggherren i stället gör en anmälan i efterhand när åtgärden redan är utförd och då riskerar byggsanktionsavgift. De menar att begreppet anmälan kanske behöver ändras för att det ska bli tydligare för medborgare vad det egentligen handlar om. Det framkom ett förslag om att de åtgärder som kräver anmälan skulle kräva bygglov men genomgå en mer differentierad prövning, exempelvis genom att vissa åtgärder skulle få strida mot detaljplan.

Rådgivning

Kommunerna upplever att deras rådgivning har ökat sedan undantagen för Attefallsåtgärder infördes. Framförallt har antalet frågor om bygglovsplikt och anmälan ökat. Flera kommuner upplever även att det har blivit svårare för dem att vägleda den som ska utföra en åtgärd om vad som gäller. Det beror delvis på att rättsläget är osäkert i vissa delar men även på att de känner en osäkerhet över i vilken utsträckning de kan ge information till medborgarna. De framför att det alltid finns en risk att de ge felaktiga besked om de informerar för mycket, vilket senare kan leda till besvikelse hos de som frågat. Det leder till att byggnadsnämnderna oftast inte vågar ge någon information alls i frågor som de är osäkra över. Det kan exempelvis vara information om en åtgärd är bygglovpliktig eller inte eller om vissa krav uppfylls.

Bostadsförsörjning

Kommunerna framför att de inte upplever att Attefallsreglerna har lett till att speciellt många fler bostäder har skapats. Kommunerna tror att den

troligaste förklaringen till det är att fastighetsägare inte vill dela med sig av sin mark på det sättet. Om någon har köpt en villa med egen tomt vill de flesta inte bygga ett komplementbostadshus för uthyrning på tomten.

En annan förklaring som framförs är att det ofta inte är tekniskt enkelt att exempelvis inreda en ytterligare bostad i ett enbostadshus. Det är ofta komplicerade frågor som behöver lösas, exempelvis frågor om akustik, värmesystem, ventilation och brandskydd. Kommunerna menar att det ofta inte är lämpligt att inreda en ytterligare bostad i ett enbostadshus. I en del fall går det inte heller att uppfylla de krav som gäller. I de flesta fall där det har varit genomförbart visar det sig att detta oftast är väl genomtänkt från början med exempelvis separata värmesystem eller att huset är uppbyggt av separata konstruktioner.

En kommun framför att om man genom Attefallsåtgärder vill öka antalet bostäder kanske man bör se över vilka krav som de måste uppfylla. Exempelvis skulle undantag från tillgänglighetskraven kanske kunna införas för komplementbostadshus. Kommunerna tror att fler komplementbyggnader skulle byggas som komplementbostadshus om kraven på exempelvis tillgänglighet var lägre. Kommunerna upplever att många byggherrar i stället för att anmäla ett komplementbostadshus systematiskt lämnar in en anmälan om att uppföra ett gästhus för att slippa uppfylla tillgänglighetskraven på bostäder fullt ut.

Tillsyn

Kommunerna framför att det faktum att startbesked inte vinner laga kraft på samma sätt som bygglov skapar osäkerhet för den som får ett startbesked. De menar att en byggherre som vidtar en Attefallsåtgärd egentligen aldrig helt kan slappna av och veta säkert att de inte behöver återställa det utförda. De flesta kommuner upplever dock att de har haft relativt få tillsynsärenden som avser Attefallsåtgärder. De framför att de vanligaste orsakerna till tillsynsärenden är att byggnaden har placerats på fel plats eller att grannen inte har förstått vad det är som ska byggas förrän åtgärden redan är utförd. Det framkom även att användningen av ett Attefallshus är en vanlig fråga som överklagas vid startbesked eller som är anledning till en anmälan om tillsyn. Ett exempel på det är det fallet att någon har sökt startbesked för en komplementbyggnad som ska användas som gästhus men senare används som en permanentbostad. Kommunerna upplever det som problematiskt eftersom det är svårt att utöva tillsyn mot gäststugor som de misstänker används som permanenta bostäder. Ett skäl för att inte ange att komplementbyggnaden ska användas som bostad är enligt kommunerna att slippa uppfylla

tillgänglighetskraven. Det blir också ofta svårt att uppfylla de kraven genom rättelse i efterhand.

Kommunerna är vidare osäkra över om det är möjligt att upphäva ett startbesked om det i efterhand framkommer att alla kriterier för lovfrihet inte är uppfyllda, exempelvis genom att det visar sig att byggherren inte hade ett grannemedgivande.

Detaljplan

Kommunerna anser att det är positivt att Attefallsåtgärder får strida mot detaljplan, framförallt i områden med äldre detaljplaner. Det skapar möjlighet att utföra åtgärder utan att detaljplanen behöver ändras eller att en helt ny detaljplan måste göras. Kommunerna framför dock samtidigt funderingar om i vilken utsträckning de verkligen kan vägra startbesked för en Attefallsåtgärd när den tillåts strida mot detaljplan.

En tillämpning som främst förekommer i storstäder är att Attefallsreglerna tillåter att en tomt som är planerad för att en familj ska bo där i stället kan inrymma tre familjer. Med hänsyn till behovet av bostäder är det positivt att fler bostäder kan skapas än vad som från början är tänkt. Samtidigt kan det uppstå problem när det gäller dimensionering av t.ex. infrastruktur, skolor och grönområden. Kommunerna kan på så sätt förlora kontroll över utvecklingen.

Kommunerna efterfrågar ett enklare sätt att införa utökad lokplikt i detaljplan för Attefallsåtgärder. De upplever att de har svårt att förhindra Attefallsåtgärder inom ett nytt område. Idag har kommunerna möjlighet att införa lovplikt i detaljplan i områden som är värdefulla men de är osäkra på vad som menas med värdefull miljö. De upplever att det främst handlar om befintliga miljöer och att de, om de vill skapa ett nytt område och ge den vissa arkitektoniska kvaliteter, har svårt att införa lovplikt för Attefallsåtgärder med hänvisning till att det är en värdefull miljö. Kommunerna framför att det som en konsekvens av att Attefallsåtgärderna får strida mot detaljplan i en del kommuner förekommer att byggrätten i stället minskas i detaljplaner och att man tar höjd för att Attefallsåtgärder kommer att utföras.

Grannemedgivande

På workshopen diskuterades även problematiken kring medgivande från granne och vad det egentligen innebär. Kommunerna menar att kravet på medgivande från granne är problematiskt både med hänsyn till att det råder osäkerhet kring hur ett medgivande bör se ut och hur det går att bevisa att det finns ett medgivande. De framför även att det finns en risk

för missförstånd då grannen troligen inte alltid vet vad det är för åtgärd som grannen medger. Det senare beror oftast på vilket underlag som grannen får ta del av inför ett eventuellt medgivande. Kommunerna framför även att det förekommer situationer där en granne inte vågar neka ett medgivande eftersom det ofta är byggherren själv som ber grannen om det. Kommunerna är också osäkra över vad som händer om en granne skulle ta tillbaka sitt medgivande. De anser att grannemedgivandet borde vara ett avtal mellan den som bygger och grannen.

Kommunerna önskar att det ska förtydligas vad ett grannemedgivande innebär, hur det ska vara utformat och vem som ska inhämta det. De anser att det kanske borde vara byggnadsnämnden som ska inhämta det. En annan variant som framförs är att grannemedgivandet kanske borde slopas helt. I stället skulle avståndet till gräns vara det som styr lovbe frielsen utan möjlighet till närmare placering efter medgivande från granne. Avståndet skulle då inte nödvändigtvis behöva vara 4,5 meter. Kommunerna uppfattar måttet 4,5 meter som en kvarleva från byggnadsstadgan och dess krav på brandsäkerhet, något som går att hantera med helt annan teknik i dagens läge. Kommunerna anser att avståndet 4,5 meter ibland är svårt att motivera och efterfrågar därför ett något mindre avstånd till gräns. Det skulle möjliggöra fler Attefallsåtgärder på mindre tomter. Detta beskrivs också som ett större problem i större städer, där fastigheter generellt sätt är mindre.

Behov av definitioner

En återkommande fråga under workshopen var behovet av definitioner i PBL. Kommunerna upplever i flera fall att det finns tillämpningsproblem kring att bedöma och avgöra vad någonting är eller innebär när det gäller Attefallsåtgärder. Bland annat lyfts problematik kring grannemedgivande ovan och vilken gräns som avses. Kommunerna menar att det troligtvis hade löst många tillämpningsproblem om flera otydliga begrepp definierats och att det skulle bli enklare både för byggnadsnämnderna och den som ska utföra en åtgärd.

Kommunerna framför även att det finns tillämpningsproblem med begreppet en- och tvåbostadshus. Det tolkas olika i byggnadsnämnderna och det skapar rättsosäkerhet. Det framkommer dock att Boverkets vägledning om vad en- och tvåbostadshus är till stor hjälp för att ge en mer samlad bild av begreppet. Det framförs även tveksamhet kring att radhus betraktas som en- och tvåbostadshus i Attefallssammanhang. Detta eftersom det ofta finns större svårigheter att uppfylla både tekniska egenskapskrav och utformningskrav vid uppförande av Attefallsåtgärder i anslutning till radhus. Vidare kommer det knepiga bostadsbegreppet upp

och svårigheterna att avgöra när en byggnad blir en bostad. Kommunerna lyfter flera gånger problematiken kring skillnaden på en komplementbyggnad och ett komplementbostadshus. De upplever att det är svårt att avgöra om t.ex. ett gästhus är en komplementbyggnad eller ett komplementbostadshus, något som har en direkt koppling till vilka krav som gäller på bland annat tillgänglighet. Kommunerna framför även att ”komplementbostadshus” är ett missvisande begrepp då de kan vara helt självständiga bostäder och egentligen inte är något komplement till ett en- eller tvåbostadshus.

Andra begrepp som enligt kommunerna behöver definieras eller förtydligas är taknockshöjd, takkupa, balkong och byggåtgärd.

Särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden

Under workshopen diskuteras även tillämpningen av begränsningen av lovbefrielsen för åtgärder som utförs i 8:13-områden (särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden). Vissa kommuner har kulturmiljöinventeringar, bebyggelseprogram eller liknande som de använder som underlag för att bedöma om en byggnad eller ett område är särskilt värdefullt. Det framkom att byggnadsnämnderna oftast vägrar startbesked för Attefallsåtgärder på sådana byggnader och inom sådana bebyggelseområden som de har pekat ut direkt. Kommunerna framför dock att det förekommer situationer där de anser att det borde vara möjligt att utföra Attefallsåtgärder utan krav på lov även i 8:13-områden men enligt nuvarande regler är det inte möjligt.

Kommunerna efterlyser även vägledning om hur byggnader eller bebyggelseområden som är särskilt värdefulla bör utpekas. De upplever att byggnadsnämnder gör olika bedömningar vad som är särskilt värdefullt och har olika modeller och tillvägagångssätt för sina utpekanden. Det föreslås att det exempelvis skulle ställas som krav i PBL att byggnader och bebyggelseområden som är särskilt värdefulla ska pekas ut i översiktsplanen för att det ska få rättslig verkan.

På workshopen lyftes även att det faktum att Attefallsåtgärderna får strida mot detaljplanen skulle kunna leda till att det i framtiden blir färre byggnader och områden som är särskilt värdefulla. Detta eftersom exempelvis sammanhängande gaturum kan komma att bli ovanligare nu när tillbyggnader får strida mot detaljplanen och dess intentioner.

Attefallsåtgärder vid nybyggnad

Under workshopen framförs även problematiken kring att många vill utföra Attefallsåtgärder i samband med nybyggnad av en- eller

tvåbostadshus. Frågan om huvudbyggnaden behöver ha ett slutbesked innan en Attefallsåtgärd får utföras kom upp. Det framkom även att kommunerna upplever en osäkerhet kring när ett en- eller tvåbostadshus ska anses vara färdigbyggt med hänsyn till de olika reglerna i PBL och ÄPBL och att byggnadsnämnderna hanterar detta olika. En del byggnadsnämnder är medvetna om att bestämmelserna inte tillåter att man gör en ”tillbyggnad” samtidigt som en nybyggnad men tillåter det ändå. Detta eftersom de vill undvika att behöva avslå en bygglovsansökan på grund av att byggrätten överskrids eller för att de anser att det är orimligt att byggherren först ska tvingas bygga klart huvudbyggnaden och erhålla slutbesked för den och sedan direkt bygga till den nybyggda huvudbyggnaden med en Attefallstillbyggnad. Flera kommuner framför även att det är svårt att kommunicera och skapa förståelse för att huvudbyggnaden måste färdigställas innan undantagen för Attefallsåtgärderna kan utnyttjas. Kommunerna efterfrågar en tydligare reglering i PBL om vad som gäller kring dessa frågor.

Attefallshusets storlek

Flera kommuner framförde att de upplever att begränsningen på 25,0 kvadratmeter för Attefallshuset gör det svårt att uppfylla framför allt tillgänglighetskraven när det ska användas som ett komplementbostadshus. De framför även att de anser att lagens absoluta krav på 25,0 kvadratmeter är alltför exakt och undrar om och i så fall hur stora marginaler byggnadsnämnden kan tillåta vid ett överskridande. De anser som exempelvis att ett Attefallshus på 25,1 kvadratmeter borde kunna ses som ett tillåtet mindre överskridande men de upplever att lagstiftningen inte ger möjlighet till det idag och att de då bör ingripa genom tillsyn.

Tillbyggnad om 15 kvadratmeter bruttoarea

Kommunerna framför att regleringen med bruttoarea för Attefallstillbyggnaden skapar vissa problem. Exempelvis kan man bygga en tillbyggnad med slutna väggar men inte en tillbyggnad med öppenarea såsom ett skärmtak eller liknande. Kommunerna anser att det även borde gå att utnyttja undantaget för att bygga tillbyggnader med öppenarea. De framför också att bruttoarea är svårare att beskriva för allmänheten och att Svensk Standard, som i regel används för att ge vägledning om areor, inte är gratis utan måste köpas för att man ska få tillgång till dessa. Kommunerna anser att det i stället borde finnas allmänna råd om hur areor bör beräknas.

När det gäller Attefallstillbyggnaden framför kommunerna även att det till skillnad mot vad som gäller idag borde vara möjligt att utföra fler så

länge de inte sammanlagt överskrider 15 kvadratmeter. Exempelvis borde man kunna få göra två olika tillbyggnader om 7,5 kvadratmeter vid olika tillfällen.

Bilaga 6. Byggnader och områden som är särskilt värdefulla

Skyddet för särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden

En byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas.²² Förbudet gäller dels byggnader som i sig är särskilt värdefulla och dels byggnader som ingår som en del av ett bebyggelseområde av den karaktären.

Förbudet utgår ifrån byggnadernas faktiska värde, det medför att det inte krävs något utpekande i förväg för att förbudet ska gälla.

Förvanskningsförbudet är gällande oberoende av om en åtgärd är bygglovspliktig eller inte. Förvanskningsförbudet är inte något förändringsförbud. Så länge som en åtgärd utförs på ett sådant sätt att den inte skadar de värden och egenskaper som utgör byggnadens eller bebyggelseområdets värden, så är den tillåten.

Behovet av att kunna ange särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden

När ett undantag från kravet på bygglov begränsas till att inte gälla för byggnader och områden som omfattas av förvanskningsförbudet uppstår en otydlighet i vilka fall en åtgärd är bygglovbefriad. Byggherren och byggnadsnämnden behöver då ta ställning till om byggnaden eller bebyggelseområdet omfattas av förvanskningsförbudet i varje enskilt fall för att kunna avgöra om bygglov krävs eller inte. För att göra en sådan bedömning krävs antikvarisk kompetens. Att som enskild göra sådana bedömningar synes i de allra flesta fall helt omöjligt.

Redan idag finns fler undantag från bygglovsplikten som är kopplade till byggnader och bebyggelseområden som omfattas av förvanskningsförbudet, bland annat undantagen enligt 9 kap 4 a – 4 c § PBL, de så kallade Attefallsåtgärderna. Regeringen motiverade delvis lämpligheten i dessa relativt långtgående undantag från krav på bygglov med att de inte skulle kunna tillämpas i särskilt värdefulla miljöer. Men även flera av de undantag från bygglovsplikten som tillkommit på senare tid är begränsade till att inte omfatta byggnader och bebyggelseområden som omfattas av förvanskningsförbudet.

²² 8 kap 13 § PBL

Redan innan undantagen från kravet på bygglov började begränsas till att inte gälla byggnader och områden som omfattas av förvanskingsförbudet fanns ett behov av att i förväg kunna veta om en byggnad eller bebyggelseområde var av den karaktären att förbudet var tillämpligt. Detta för att veta vilka krav som gäller. Ett exempel är när vissa typer av byggnader ska byggas om eller byggas till. Det är då väsentligt för projektören att veta om byggnaden omfattas av förvanskingsförbudet oavsett om en åtgärd är bygglovspliktig eller inte.

När undantagen från krav på bygglov begränsas till att inte gälla för byggnader och områden som omfattas av förvanskingsförbudet ökar behovet för såväl byggnadsnämnden som för enskilda att tidigt kunna slå fast att byggnader eller bebyggelseområdet omfattas av förbudet. Det finns idag ingen reglering i PBL om att kommunen på förhand ska eller ens kan utpeka dessa byggnader eller bebyggelseområden.

Vilka möjligheter finns det idag att ange särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden

För att fastslå att en byggnad faktiskt omfattas av regleringen i 8 kap 13 § PBL krävs det ett rättsverkande beslut som den enskilde har möjlighet att överklaga. Det kan ske genom att byggnadsnämnden fattar ett beslut i ett enskilt bygglovs-, anmälnings- eller tillsynsärendet med hänvisning till att åtgärden strider mot 8 kap 13 § PBL eller ska företas inom område eller på byggnad som omfattas av bestämmelsen. Det kan också ske genom att kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelse inför rivningsförbud eller bestämmelser om skydd av kulturvärden.²³ Kommunerna har även en möjlighet att införa en utökad lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser för byggnadsverk eller bebyggelseområden som omfattas av 8 kap 13 § PBL.²⁴

Däremot ger PBL idag kommunerna ingen möjlighet att i detaljplan, områdesbestämmelser eller på annat sätt avgöra vilka byggnader och bebyggelseområden som ska anses omfattas av 8 kap 13 § PBL. Kommunerna kan dock genom bevarandeprogram eller andra typer av dokument idag ta ställning till vilka byggnader och områden som kommunen bedömer vara särskilt värdefulla som vägledning vid bedömning i enskilda fall. Dessa dokument är dock inte juridiskt bindande och frågan i det enskilda fallet avgörs inte förrän den har hanterats i detaljplan eller områdesbestämmelser, bygglov, anmälan eller tillsyn.

²³ 4 kap 16 och 42 § PBL

²⁴ 4 kap 15 och 42 § och 9 kap 8 och 10 § PBL

Boverkets reflektion

Genom de begränsningar i undantagen från krav på bygglov för byggnader och bebyggelseområden som omfattas av förvanskningsförbudet har behovet av att i förväg kunna avgöra om en byggnad eller ett bebyggelseområde är särskilt värdefullt ökat markant. Boverket anser att det inte är tillräckligt att kommunen endast kan avgöra det genom att införa rivningsförbud, skyddsbestämmelser eller utökad lovplikt i detaljplan eller områdesbestämmelser. Att införa så ingripande reglering av det enda skälet att tydliggöra att en byggnad omfattas av 8 kap 13 § PBL är enligt Boverkets uppfattning olämpligt. Det är även en resurskrävande process att ta fram eller ändra en detaljplan vilket medför att kommunerna normalt inte gör det enbart av anledningen att fastslå att en byggnad eller ett bebyggelseområde omfattas av kraven i 8 kap 13 § PBL.

Boverket anser därför att kommunernas möjlighet att genom detaljplan, områdesbestämmelser eller på annat sätt fastslå att en byggnad eller ett bebyggelseområde omfattas av förvanskningsförbudet behöver ses över.

Bilaga 7. Krav på bygglov för utvändiga ändringar av byggnader

Huvudregel och två undantag

Inom ett område som omfattas av detaljplan krävs det enligt huvudregeln i 9 kap 2 § 3 c PBL bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt.

Från denna huvudregel finns det ett par undantag. Det krävs inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på

- en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader om åtgärden inte väsentligen ändrar byggnadens eller områdets karaktär enligt 9 kap 5 § PBL, eller
- andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård enligt 9 kap 6 a § PBL.

Undantagen gäller under förutsättning att kommunen inte i detaljplan har bestämt att åtgärden ändå kräver bygglov enligt 9 kap 8 § första stycket 6 PBL. Undantaget i punkt 2 gäller inte heller om åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap 13 § PBL.

Utanför områden med detaljplan krävs det inte bygglov för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial om inte kommunen bestämt annat i områdesbestämmelser.

Huvudregelns uppbyggnad

Huvudregeln om bygglov för utvändiga ändringar är tvådelad. Lovplikt gäller om

1. byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial
2. byggnadens yttre utseende påverkas avsevärt på annat sätt

I den första delen anges att de preciserade specifika åtgärderna byta färg, taktäckningsmaterial eller fasadbeklädnad alltid kräver bygglov. Den andra delen refererar tillbaka till första och kan tolkas som att den utgår från att byte av färg eller utvändiga material är åtgärder som alltid avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende. I den andra delen anges att även andra opreciserade åtgärder än byte av färg eller utvändiga material

som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende kräver bygglov. I rättspraxis har denna andra del tolkats som att avse inte alltför obetydliga ingrepp eller andra förändringar i byggnadens substans, exempelvis genom upptagande av nya fönster eller dörrar eller genom att väsentligt ändra befintliga fönster och dörrar.

Byte av färg

Med byte av färg avses att byggnaden färgas om i en ny kulör, till exempel från rött till vitt. Att måla om en byggnad i samma kulör som den haft tidigare kräver normalt inte bygglov. Men inom värdefull miljö kan även ommålning med samma kulör eller med samma typ av färg kräva bygglov. Det är fallet om kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser har infört utökad lovplikt för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller ett bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.²⁵

Byte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial

Med byte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial avses ändring till annat material. Det kan exempelvis vara att byta en byggnads utvändiga fasadmaterial från puts till träpanel eller att byta från tegel till plåt på taket.²⁶

Undantag från lovplikt för en- och tvåbostadshus

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom område med detaljplan krävs det inte bygglov för att färga om en byggnad under förutsättning att det inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär. Sådana ändringar får inte strida mot den detaljplan som gäller för området.

Undantaget från lovplikt gäller inte om kommunen har infört en utökad lovplikt för byte av färg i detaljplan. Det innebär att även omfärgningar, av en- och tvåbostadshus och deras komplementbyggnader, som inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär kan kräva bygglov inom detaljplan. Inom särskilt värdefull miljö kan även ommålning med samma kulör eller samma typ av färg kräva bygglov. Det krävs om det i detaljplan har införts utökad lovplikt för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller ett bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.²⁷ Av rättsavgöranden framgår att väsentligheten av en ändring av en byggnads

²⁵ Jfr Prop. 1985/86:1 sid. 694, 702-703

²⁶ Jfr Prop. 1985/86:1 sid. 694

²⁷ Jfr Prop. 1985/86:1 sid. 694, 702-703

eller ett områdes karaktär ska bedömas i relation till ändringen av byggnadens eller områdets utseende och inte till ändringarna i sig och att bedömningen av om bygglov krävs måste göras från fall till fall. Omständigheter som har betydelse för bedömningen är bebyggelsens enhetlighet och tidstypiskhet.²⁸

Undantag från lovplikt mot kringbyggd gård

För andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader finns ett undantag från lovplikten för ändringsåtgärder. För dessa byggnader krävs det inte bygglov för att färga om fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård.

Undantaget gäller alltså enbart ändringar av fasader eller tak som vetter mot kringbyggd gård. Med kringbyggd gård avses inte bara helt slutna kvarter, utan även gårdar som i huvudsak är kringbyggda. Hur stor del av kvarteret som måste vara kringbyggt framgår inte av förarbetena. Inte heller om det kan vara kringbyggt med annat än byggnader, t.ex. plank.²⁹

Undantaget gäller dock inte för åtgärder som vidtas på byggnader eller inom bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. De problem som är förknippade med denna begränsning beskrivs i bilaga 6.

Ändrad lovplikt i detaljplan eller områdesbestämmelser

Kommunen får enligt 4 kap 15 och 42 § och 9 kap 8 § PBL i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma omfattningen av lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. Detaljplaner och områdesbestämmelser med denna typ av bestämmelser förekommer inte i någon större omfattning och det saknas rättsfall som belyser tillämpningen.

Tillämpningen av nuvarande bestämmelser

Lovplikten för omfärgningar och utvändiga materialbyten grundar sig på samhällets behov att utifrån arkitektoniska, kulturmiljömässiga och i viss mån andra utgångspunkter i förväg pröva en ändrings förenlighet med PBL:s krav. Tillämpningen av den första delen av huvudregeln om lovplikt i 9 kap 2 § 3 c PBL kräver i de flesta fall inte några kvalificerade bedömningar. Det är förhållandevis klart att ”byter färg” innebär att byta till annan kulör och att ”byter fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial”

²⁸ MÖD, 2017-03-17, P 9288-16

²⁹ Jfr Prop. 2016/17:151 sid. 52

innebär att byta till ett annat fasad- eller takmaterial. Det är ett byte i lagens mening även om det tidigare materialet är kvar under det nya. Det är också klart att kravet på bygglov gäller även om inte hela fasaden eller taket byts ut eller färgas om. Byte till samma kulör, fasadbeklädnad eller takmaterial som innan är dock normalt sett inte en ändringsåtgärd utan en underhållsåtgärd som inte kräver bygglov. Det som däremot inneburit vissa tillämpningssvårigheter är hur byte eller omfärgning av fönster eller dörrar ska bedömas i lovhänseende.

Nuvarande undantag

Båda de nuvarande undantagen från huvudregeln förutsätter att enskilda fastighetsägare och byggnadsnämnder gör bedömningar som i många fall kan vara besvärliga och kompetenskrävande. Det handlar om kriterier som ”byggnadens och områdets karaktär”, ”vetter mot kringbyggd gård” och ”byggnad eller bebyggelseområde som avses i 8 kap 13 § PBL”. Det är kriterier som oftast är svåra att med säkerhet bedöma för enskilda fastighetsägare. Det är särskilt problematiskt när det gäller undantaget som avser en- och tvåbostadshus. De ägs ofta av personer som helt saknar kunskap och erfarenhet att bedöma den typen av frågor. Som exempel är det inte lätt för en ägare av ett en- eller tvåbostadshus att känna till att bedömningen av ”byggnadens och områdets karaktär” är situationsberoende och därför kan leda till olika resultat för en och samma åtgärd.

Utöver de generella undantagen krävs det enligt 9 kap 7 § PBL inte bygglov för att göra en ändringsåtgärd enligt 9 kap 2 § 3 c PBL på en industribyggnad i den omfattning som kommunen med stöd av 4 kap 15 och 42 § PBL i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämt ska gälla om en bygglovprövning inte är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Det är sannolikt ovanligt att kommuner utnyttjar denna möjlighet i befintliga detaljplaner om inte planen ska ändras av annan anledning eftersom det är en relativt omständlig procedur att ändra detaljplaner.

Begreppet kringbyggd gård

Bestämmelsen om undantag från krav på bygglov för fasader och tak som vetter mot kringbyggd gård har gällt under så kort tid att det ännu inte går att dra några slutsatser om den är svår att tillämpa (se bilaga 4). Vad som avses med ”kringbyggd gård” är inte tydligt beskriven i bestämmelsen eller i förarbetena. Boverket befarar att valet av ”kringbyggd gård” som begrepp i ett undantag från krav på bygglov på sikt kommer att medföra tillämpningsproblem eftersom ett stort bedömningsutrymme överlämnats dem som ska tillämpa regeln. Det finns också en risk att det i närtid inte

kommer några rättsavgöranden som ger vägledning om hur bestämmelsen ska tolkas. Den förenkling som undantaget syftar till därmed ersatts men en svårighet för enskilda och byggnadsnämnder att bedöma om det handlar om en kringbyggd gård eller inte. Dessutom har flera kommuner uppgett att det sällan förekommer ärenden om omfärgning eller materialbyte som enbart gäller en sida av en byggnad.

Bilaga 8. En byggnads och ett områdes karaktär

Vid ikraftträdandet av den tidigare plan- och bygglagen (1987:10) infördes en motsvarighet till den nuvarande undantagsregeln för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader om att bygglov krävs först om ett byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial väsentligen ändrar byggnadens eller områdets *karaktär*. Den gällde då enbart byggnaden som sådan och dess karaktär. Bestämmelsen ändrades år 2007 så att även områdets karaktär skulle beaktas. I förarbetena till ÄPBL saknas det vägledning om vad som avsågs med väsentlig ändring av byggnadens karaktär och inte heller i förarbetena till ändringen år 2007 finns det någon tydlig vägledning. I de senare förarbetena framgår dock att väsentligheten ska bedömas i relation till ändringen av byggnadens utseende och inte till ändringen i sig.³⁰

Vad innebär karaktär

För att förstå vad som menas med begreppet karaktär i detta sammanhang får utgångspunkten vara hur det används i allmänt språkbruk. Enligt Svenska akademins ordbok betyder ordet karaktär särskilt utmärkande eller kännetecknande egenskaper hos en viss företeelse. Ordboken exemplifierar med ”vid restaureringen förlorade huset mycket av sin karaktär”. Svenska akademins ordlista innehåller ibland förklaringar och ”karaktär” förklaras där som personlighet, (själs)läggning; prägel, art, slag och även som pregnant rollfigur i film, pjäs eller dylikt.

Utseende och karaktär

Begreppen utseende och karaktär finns redan idag i PBL. Nuvarande lovplikt för yttre ändringar av byggnader bygger på ändring av utseende och i varsamhetskravet enligt 8 kap 17 § PBL anges att ändringar ska utföras varsamt och bland annat med hänsyn till byggnadens karaktärsdrag. För att öka möjligheterna till mer enhetlig tillämpning av lovplikten för utvändiga ändringar i landet anser Boverket att det behöver bli tydligare beskrivet vad som skiljer dessa begrepp från varandra.

Utseende

Med *utseende* avses ett allmänt synintryck som framkallas av byggnaden eller områdets fysiska uppenbarelse. Till exempel; ”Byggnaden har en

³⁰ Prop. 2006/07:122 sid. 49

mörkare nedre del och är därefter ljus.” eller ”Områdets byggnader är nästan alla röda.”

Karaktär

Med *karaktär* avses vissa egenskaper hos en byggnad eller ett område. Exempelvis; ”Byggnadens mörka bottenvåning och ljusare övre våningar bidrog till den tunga och massiv karaktären” eller ”Området karaktäriserades av dess röda byggnader med några få undantag.”

En byggnads eller ett områdes utseende består alltså av ett antal fysiska egenskaper som storlek, inbördes placering, proportion, material, färg m.m., som var för sig eller tillsammans kan utgöra utmärkande egenskaper hos byggnaden eller området. En byggnads eller ett områdes karaktär är således något som uppstår och som kan upplevas i en eller flera egenskaper på byggnaden eller i området.

Karaktär handlar även om skala. Det går att beskriva en bebyggelses karaktär både på en övergripande nivå och ner till enskilda byggnadsdetaljer. Till exempel: ”Området hade karaktären av ett typiskt egnahemsområde från tidigt 1900-tal.” eller ”Området med egnahemsbebyggelse präglades av sina milda pastellfärger, enkla träpanel och fasaddetaljer.”

Utseende och karaktär överlappar varandra

Om en åtgärd ändrar byggnadens eller områdets utseende medför inte detta automatiskt att dess karaktär ändras. Det är först när en utseendeändring påverkar de egenskaper som är karaktäriserande som det kan bli fråga om ändring av karaktär.

I praktiken är ofta karaktär och utseende sammanfallande begrepp. Vid tillämpning av en huvudregel där ändring av karaktär ska bedömas bör bedömningen utgå ifrån i vilken utsträckning utseende ändras om åtgärden genomförs, både för byggnaden i sig och i förhållande till området. Om åtgärden innebär en påtaglig ändring av utseendet talar det i många fall för att det är en ändring av karaktär, dock inte alltid. Ibland krävs det en analys av om utseendeändringen är föranledd av ändring av karaktäriserande egenskaper.

Ett exempel på karaktärsförändringar

Ett femtio år gammalt flerbostadshus i gult tegel och brun träpanel på gavelspets och på vissa andra detaljer. Byggnadens färgsättning med i huvudsak jordfärger är den utmärkande egenskapen som bidrar till dess karaktär. Byggnaden är belägen i ett område med samtida liknande men inte identiska hus. Området präglas i stort av en dov färgskala även om vissa hus bryter av med vit betongsten och vitmålade eller mer kulörta detaljer.

Ägaren vill byta gavelspetsarna och samtidigt måla dem ljusgröna, en åtgärd som skulle ändra byggnadens utseende. Eftersom de bruna gavelspetsarna tillsammans med det gula teglet är karaktäriserande egenskaper för huset medför åtgärden att byggnadens karaktär ändras. Ljusgröna gavelspetsar innebär även en ändring av områdets utseende men gavelspetsens bruna kulör kan inte bedömas som en karaktäriserande egenskap för området och innebär då ingen ändring av områdets karaktär. Om gavelspetsarna i stället skulle målas mossgröna ändras utseendet i viss mån utan att byggnaden eller områdets karaktär ändras.

Egenskaper som kännetecknar en byggnads och ett områdes karaktär

För att kunna bedöma om en ändring ändrar en byggnads eller ett områdes karaktär måste det först avgöras vad som karaktäriserar byggnaden eller området. En byggnads eller ett områdes karaktär är enligt ovanstående egenskaper som utmärker eller präglar byggnaden eller området, eller kännetecknar dem. Det är således en mängd egenskaper, var för sig eller tillsammans, som kan känneteckna en byggnad eller ett områdes karaktär.

Kulör

Begreppet färg har i svenska språket en dubbel betydelse, dels själva materialet och dels färgton. Med hänsyn till syftet med den aktuella bestämmelsen används i detta sammanhang begreppet kulör istället för färg. Kulörer kan indelas i skalorna ljus till mörk och kulörsvag till kulörstark. Byggnader eller områden kan då till exempel karaktäriseras av sin kulörthet, sin konsekventa gråskala, sina kontraster i färgsättningen etc. Kulörer är ofta en egenskap i sig som kännetecknar en byggnad eller ett områdes karaktär.

Material

Alla byggnader har taktäckningsmaterial och de allra flesta även en fasadbeklädnad. Förutom kulörer innehar alltid de utvändiga materialen

en yta och en struktur. De utvändiga materialen kan i vissa fall ensamt vara en karaktäriserande egenskap, till exempel kan i ett område med enbostadshus med fasader i hyvlad träpanel den släta panelen i sig vara en starkt karaktäriserande egenskap oavsett hur eller om panelen är färgad.

Ett annat exempel kan vara en byggnad som karaktäriseras i huvudsak av sin mörkröda tegelfasad i munkförband. Om byggnaden putsas och färgas i en mörkröd kulör liknande teglet innebär detta i första hand ett materialbyte där teglets struktur och mönster ersätts med en slät mer homogen yta. Åtgärden kan då ha ändrat byggnadens karaktär utan att den karaktärsgivande kulören ändrats.

Kulör och material samverkar

En byggnads utvändiga material och dess kulörer är ofta samverkande egenskaper som ger byggnaden dess karaktär. Att bestämma vad som karaktäriserar en byggnad eller ett område kräver därför att man tar hänsyn till båda dessa egenskaper. Om en byggnad exempelvis har en kraftig träpanel färgad i en mörkbrun lasyr bidrar såväl panelens yta och struktur som den mörka kulören sammantaget till byggnadens karaktär.

Form och andra egenskaper

Eftersom bebyggelse i huvudsak består av fysiska konstruktioner i olika form och skala och med olika inbördes mellanrum finns det en mängd andra egenskaper som kan vara karaktärsgivande. Det går inte att helt bortse från detta vid bedömningen av vad som karaktäriserar en byggnad eller ett område även om bedömningen i första hand ska utgå från egenskaperna kulör och material när det gäller bygglov för byte av färg och utvändiga material. Ett exempel kan vara en grupp flerbostadshus från 1950-talet med kraftiga balkonger i vit betong på fasaderna i söder och väster. Dessa vita och påtagliga balkonger bildar ett rutmönster över hela fasaderna och dess form och vita kulör är karaktäriserande för byggnaderna.

Upplevelsen av karaktär

Att det behöver avgöras vilka egenskaper som karaktäriserar byggnaden eller området innebär att det samtidigt bedöms vilka egenskaper som inte upplevs och inte har någon större betydelse. Exempelvis tak eller fasader som ingen eller få upplever kan i många fall anses inte inneha egenskaper som präglar byggnaden eller området. På landmärkesbyggnader kan däremot en mindre nyansändring utgöra en karaktärsändring då kulören är en uppenbar karaktärsgivare och något som många upplever dagligen.

Byggnader eller områden kan dock ha egenskaper som är karaktäriserande trots att få upplever dem. Till exempel kan ett taklandskaps material och kulörer utgöra sådana egenskaper

Några fler exempel på karaktärsförändringar

1. Ett villaområde karaktäriseras i huvudsak av sina upprepande gavelspetsar i träpanel som överlag har en ljusare kulör än de teglade fasaderna på bottenvåningarna. Om någon vill måla tegelfasaden ljusgrå och färga om gavelspetsen i samma kulör är det en ändring av karaktäriserande egenskaper hos byggnaden och området och därmed en ändring av byggnadens och områdets karaktär.
2. Ett äldre flerbostadshus i ett slutet innerstadskvarter har kvar mycket av sin ursprungliga ornamentik, detaljer och ljusa färgsättning mot gatan och en betydligt enklare tegelfasad mot gården. Byggnadens förhållandevis oförändrade utformning vad gäller material och kulörer är egenskaper som bidrar starkt till dess karaktär. Gatumiljön präglas av framförallt puts i såväl mörka som ljusa kulörer och det förekommer tegelfasader.

Flerbostadshusets fasader behöver renoveras och mot gården ska teglet pustas i en tegellik kulör och fasaden mot gatan ska lagas upp och i delar färgas av i samma tegelkulör som på gårdssidan. Byggnaden huvudsakliga karaktärsgivande egenskaper är gatufasadens ornamentik, detaljer och ljusa färgsättning. Den tänka ändringen där ändrar dessa egenskaper och därmed byggnadens karaktär. Gårdsfasaden är i detta fall inget som präglar byggnaden eller området så ändringen av den är ingen karaktärsändring.

3. En industribyggnad består av en kontorsdel och en större monteringshall. Byggnaden är volymmässigt tydligt uppdelad i de två funktionerna och hela byggnaden är klädd i mörk plåt. På de låglutande taken ligger det takpapp. Området är ett typiskt industrikvarter med enkla och praktiska byggnader, ofta i plåt. Den lådaktiga formen och dess plåtfasader är utmärkande egenskaper för byggnaden och även i viss mån för området. Ett byte av papptaket till plåt ändrar inte byggnadens eller områdets karaktär.

Bilaga 9. Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

III 3

3.4.1

2017-03-16
N2017/02045/PBB

BOVERKET	
Ink.	2017 -03- 22
Dnr.	1652/2017

Näringsdepartementet

Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Uppdrag att utreda ytterligare undantag från krav på bygglov samt se över kraven på anmälan enligt plan- och byggförordningen (2011:338)

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att, i enlighet med vad som avges under rubriken Närmare om uppdraget,

- utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från kravet på bygglov för ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, oavsett om byggnadsdelen är vänd mot en kringbyggd gård eller allmän plats,
- utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från kravet på Regeringen uppdrar bygglov för montering av solcellspaneler och solfångare på byggnader,
- utreda förutsättningarna för ett generellt undantag för kravet på bygglov för altaner i anslutning till en- och tvåbostadshus och föreslå en definition av begreppet altan, samt
- se över om kraven för vilka åtgärder som kräver en anmälan enligt 6 kap. 5 och 6 §§ plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, är ändamålsenligt utformade och vid behov föreslå hur bestämmelserna bör justeras.

502

Boverket ska föreslå de ändringar på lag-, förordnings- och föreskriftsnivå som behövs med anledning av uppdraget samt beskriva konsekvenserna av genomförande av förslagen.

Boverket får för uppdragets genomförande använda högst 800 000 kronor för detta ändamål under 2017. Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, anslag 1:1 Bostadspolitisk utveckling, anslagspost 1 Bostadspol. utv. – del till KamK. Medlen betalas ut engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet. Rekvisitionen ska lämnas senast den 1 maj 2017. Medel som inte har förbrukats ska återbetalas till Kammarkollegiet senast den 31 december 2017. Vid samma tidpunkt ska en ekonomisk redovisning lämnas till Kammarkollegiet. Rekvisitioner, återbetalningar och redovisningar ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Regeringen avser avsätta 400 000 kronor för 2018 för det fortsatta genomförandet av uppdraget. Medlen betalas ut under förutsättning att riksdagen beviljar medel för ändamålet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) i form av en rapport senast den 31 mars 2018. Den del som berör undantag från krav på bygglov för solceller och solfångare samt altaner ska dock redovisas i separat rapport senast den 31 oktober 2017.

Bakgrund

I plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, framgår att det krävs bygglov för bl.a. nybyggnad, tillbyggnad och vissa ändringar av en byggnad (9 kap. 2 § PBL). Av PBF framgår att det krävs bygglov för ytterligare åtgärder (6 kap. 1 § PBF). Även om en åtgärd inte kräver bygglov, rivningslov eller marklov, får vissa åtgärder inte påbörjas i strid med föreskrifter om skyldighet att anmäla åtgärden (9 kap. 16 § PBL). Vilka åtgärder som kräver en anmälan till byggnadsnämnden framgår av 6 kap. 5 och 6 §§ PBF.

Från de generella kraven på bygglov finns flera undantag, bland annat när det gäller en- och tvåbostadshus, för exempelvis uppförande av komplementbyggnader och s.k. komplementbostadshus på upp till 25 kvadratmeter.

Boverket fick den 4 september 2014 i uppdrag att utreda förutsättningarna för ytterligare undantag från kravet på bygglov. Uppdraget redovisades i rapporten Åtgärder som kan undantas från krav på bygglov (rapport 2015:28) i juli 2015. Boverkets förslag behandlas i propositionen Fler steg för en effektivare plan- och bygglag som regeringen har beslutat om denna dag.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att fler åtgärder bör bli bygglovsbefriade (bet. 2015/16:CU1, (punkt 8), rskr. 2015/16:79). Enligt riksdagen bör överväganden i denna fråga även avse möjligheten att också ta bort anmälningsplikten för vissa bygglovsbefriade åtgärder.

Skälen för regeringens beslut

Fasadändringar

I den ovan nämnda rapporten Åtgärder som kan undantas från krav på bygglov föreslår Boverket bland annat att bygglov inte ska krävas för ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial (allmänt kallat fasadändringar) på fasader eller tak som inte har stor allmän påverkan. Av rapporten framgår att begreppet ”fasader eller tak som inte har stor allmän påverkan” i princip motsvaras av den äldre terminologin som skiljer mellan fasader som vetter mot (kringbyggd) gård och fasader som vetter mot gata eller torg. En fasad med stor allmän påverkan kan således i princip anses betyda en fasad som vänder sig mot en yta där den påverkar närmiljön för en bredare allmänhet som rör sig på den allmänna platsen i anslutning till fastigheten.

I dag krävs det inte bygglov för att på ett en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader ändra färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial, under förutsättning att åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär. Regeringen finner det befogat att utreda om det finns förutsättningar för ett generellt undantag från kravet på bygglov för nämnda fasadändringar på övriga typer av byggnader oavsett byggnadsdel. Åtgärder utöver dessa som på annat sätt avsevärt påverkar byggnadens yttre ska inte omfattas av uppdraget.

Solceller och solfångare

Solceller tros spela en viktig roll i ett framtida hållbart energisystem. De senaste tio åren har det skett en snabb ökning av solenergi och den

installerade effekten i världen har ökat nära femtio gånger. Endast 0,1 procent av elen i Sverige kommer från solkraft, men intresset hos privatpersoner och företag är stort. I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1 utg. omr. 21) har regeringen föreslagit en kraftig förstärkning av solinvesteringsstödet för att skynda på utbyggnaden av solcellsanläggningar.

Även intresset för solfångare (anläggningar för solvärme) ökar. Det finns dock i dagsläget ingen specifik reglering kring solceller eller solfångare i PBL eller tillhörande författningar. Kommunerna gör därför olika tolkningar om vad som är lovpliktigt, men vanligtvis jämförs montering av solcellspaneler, när det handlar om ändring eller ombyggnad, med ändring av takmaterial alternativt fasadbeklädnad. Inom områden med detaljplan krävs normalt bygglov för byte av fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. Undantag från lovplikten finns för en- och tvåbostadshus, men det gäller inte om ändringen väsentligt påverkar byggandens eller områdets karaktär. Regeringen bedömer att det finns anledning att se över om regelverket kan göras tydligare genom att utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från krav på bygglov för solceller och solfångare monterade på byggnader.

Altaner

Vad som avses med en altan är i dag inte författningsreglerat. Att bygga en altan i anslutning till befintlig byggnad kan kräva bygglov beroende på hur den är avsedd att konstrueras. Ett vanligt trädäck som är byggt i marknivå kräver oftast inte bygglov. Däremot kan en altan kräva bygglov om byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas eller om den anses vara en nybyggnad eller tillbyggnad. Detta blir oftast aktuellt när altangolvet får en viss höjd över marken. Särskilt när altanen ska byggas på sluttande mark och ett utrymme skapas under altanen kan detta aktualiseras. Byggnadsnämnden får i varje enskilt fall bedöma om en altan kräver bygglov eller inte. Praxis kan se olika ut i olika kommuner, eftersom det finns visst tolkningsutrymme i regelverket.

Eftersom det ofta råder osäkerhet kring huruvida altanbyggen kräver bygglov eller inte, är det regeringens bedömning att det behöver utredas om ett generellt undantag från kravet på bygglov för denna typ av åtgärd kan göra lagen tydligare och tillämpningen enklare. Eftersom det inte finns någon enhetlig definition av altan bör uppdraget även omfatta att ta fram ett förslag på den eller de definitioner som eventuellt behövs.

Anmälningsskyldiga åtgärder

Flera av de åtgärder som undantagits från kraven på bygglov omfattas i stället av krav på anmälan, t.ex. uppförande eller tillbyggnad av sådana komplementbostadshus och komplementbyggnader som avses i 9 kap. 4 a § PBL, sådana tillbyggnader på maximalt 15 kvadratmeter som har undantagits från krav på bygglov enligt 9 kap. 4 b § första stycket 1 PBL och byggande av sådana takkupor som har undantagits från krav på bygglov enligt 9 kap. 4 b § första stycket 2 PBL.

Regeringen delar riksdagens uppfattning att det är lämpligt att se över om det finns försättningar att begränsa kraven på anmälan för sådana åtgärder som har undantagits från krav på bygglov. Regeringen anser dock att en översyn även bör omfatta hur kraven på anmälan ser ut i övrigt. Bland annat har det framkommit att kraven på anmälan för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket PBL eller motsvarande äldre föreskrifter även omfattar sådant underhåll som inte berör de delar av byggnadsverket som omfattas av skyddsbestämmelser. Det finns därför skäl att göra en bredare översyn för att säkerställa att kraven på anmälan enligt 6 kap. 5 och 6 §§ PBL är ändamålsenligt utformade.

Närmare om uppdraget

Boverket ska utreda och redovisa konsekvenserna av förslagen för stat och kommun, även utifrån den kommunala självstyrelsen och kostnader för kommuner för bl.a. tillsyn, samt för enskilda fastighetsägare och allmänheten. Boverket ska vid redovisningen av konsekvenserna av förslagen bl.a. ange hur förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och generationsmålet påverkas. Eventuella konsekvenser för möjligheterna till anpassning till ett förändrat klimat ska också belysas, liksom hur förslagen förhåller sig till de nationella kulturmiljömålen och målet inom arkitektur, formgivning och design att kulturhistoriska och estetiska värden i befintliga miljöer ska tas till vara och förstärkas. I uppdraget ingår också att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till EU-rätten och den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Boverket ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter, utredningar och andra relevanta aktörer i arbetet, t.ex. länsstyrelserna, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för delaktighet, Statens geotekniska institut, Riksantikvarieämbetet, Statens centrum för arkitektur och design samt Sveriges Kommuner och Landsting.

På regeringens vägnar



Peter Eriksson



Ludvig Lundgren

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM och EUK
Justitiedepartementet/DOM, L1, L6 och SSK
Försvarsdepartementet/MFI
Socialdepartementet/FST
Finansdepartementet/BA, K och SFÖ
Miljö- och energidepartementet/MM, NM, KL och EE
Näringsdepartementet/TIF, RTS, TS och SUBT
Kulturdepartementet/KL
Lantmäteriet
Naturvårdsverket
Statens energimyndighet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Myndigheten för delaktighet
Statens geotekniska institut
Riksantikvarieämbetet
Statens centrum för arkitektur och design
Sveriges Kommuner och Landsting

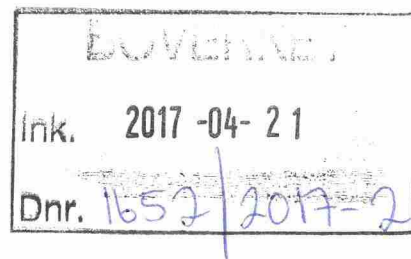


Regeringen

Regeringsbeslut

III 1

2017-04-20
N2017/02937/PBB



Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Näringsdepartementet

Rättelse av regeringens beslut i ärende N2017/02045/PBB

Bakgrund

Regeringen beslutade den 16 mars 2017 att uppdra åt Boverket att utreda ytterligare undantag från krav på bygglov samt se över kraven på anmälan enligt plan- och byggförordningen (2011:338). På grund av skrivfel blev en av strecksatserna i beslutet otydlig.

Regeringens beslut

Regeringen rättar beslutet så att andra strecksatsen får följande lydelse:

- utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från kravet på bygglov för montering av solcellspaneler och solfångare på byggnader.

På regeringens vägnar



Peter Eriksson



Ludvig Lundgren

Kopia till

Lantmäteriet

Naturvårdsverket

Statens energimyndighet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för delaktighet

Statens geotekniska institut

Riksantikvarieämbetet

Statens centrum för arkitektur och design

Sveriges Kommuner och Landsting



2017-09-14
N2017/05714/PBB

BOVERKET	
Ink.	2017-09-22
Dnr.	1652/2017-11

Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Näringsdepartementet

Tillägg till uppdrag att utreda ytterligare undantag från krav på bygglov samt se över kraven på anmälan enligt plan- och byggförordningen (2011:338)

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att, utöver vad som framgår av regeringens beslut om uppdrag till Boverket den 16 mars 2017,

- i anslutning till uppdraget även genomföra en bred analys av frågan om domstolsprövning av de nya bygglovsbefriade åtgärder som infördes genom prop. 2013/14:127, och
- utreda förutsättningarna för att utöka byggnadsarean från 25,0 till 30,0 kvadratmeter för de idag bygglovsbefriade komplementbyggnaderna/komplementbostadshusen. I uppdraget ingår att utreda förutsättningarna för en sammanläggning och förenkling av bestämmelserna om bygglovsbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus enligt 9 kap. 4–4 e §§ plan- och bygglagen (2010:900) och beakta slutsatser från analysen i punkten ovan.

Boverket ska föreslå de ändringar i lag, förordning och föreskrifter som behövs med anledning av uppdraget samt beskriva konsekvenserna av genomförande av förslagen. Om andra paragrafer än ovan nämnda bedöms ändamålsenliga att ändra för att åstadkomma en sammanläggning och förenkling av de bygglovsbefriade åtgärderna ska även förslag på sådana författningsändringar inkluderas.

Boverket ska, i likhet med grunduppdraget, även inhämta synpunkter från berörda myndigheter, utredningar och andra relevanta aktörer i arbetet.

I den breda analysen ska relevanta domar särskilt beaktas. Analysen ska också innefatta tillgänglig statistik samt kvalitativ enkätundersökning och djupintervjuer eller motsvarande med landets kommuner. Enkätundersökningen ska minst innefatta frågeställningar om hur reglerna om komplementbostadshus i praktiken bidragit till bostadsförsörjningen samt ändamålsenligheten och utformningen av relevanta lag- och förordningsparagrafer. Vidare ska analysen belysa hur genomförda och föreslagna förändringar avseende undantag från krav på bygglov (enligt 9 kap. 4–4d §§ PBL) påverkar förutsättningarna att på kommunal nivå tillvarata arkitektonisk kvalitet och kulturvärden i befintliga miljöer. Analysen ska även beakta förutsättningarna för generationsmålet samt anpassning till ett förändrat klimat.

Regeringen avser att avsätta 500 000 kronor för tilläggsuppdraget för 2018. Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, anslag 1:1 Bostadspolitisk utveckling, anslagspost 1 Bostadspol. utv. – del till KamK. Medlen betalas ut utgångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet. Rekvisitionen ska lämnas senast 1 juni 2018. Medel som inte har förbrukats ska återbetalas till Kammarkollegiet senast 31 december 2018. Vid samma tidpunkt ska en ekonomisk redovisning lämnas till Kammarkollegiet. Rekvisitioner, återbetalningar och redovisningar ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har. Medlen betalas ut under förutsättning att riksdagen beviljar medel för ändamålet.

Tilläggsuppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 april 2018. Regeringen förlänger därmed också sista dagen för grunduppdragets slutredovisning till samma datum.

Bakgrund

Regeringen gav den 16 mars 2017 Boverket i uppdrag (dnr N2017/02045/PBB) att utreda ytterligare undantag från krav på bygglov samt se över kraven på anmälan enligt plan- och byggförordningen (2011:338). I uppdraget ingår att:

- utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från kravet på bygglov för ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, oavsett om byggnadsdelen är vänd mot en kringbyggd gård eller allmän plats,

- utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från kravet på bygglov för montering av solcellspaneler och solfångare på byggnader,
- utreda förutsättningarna för ett generellt undantag från krav på bygglov för altaner i anslutning till en- och tvåbostadshus och föreslå en definition av begreppet altan, samt
- se över om kraven för vilka åtgärder som kräver anmälan enligt 6 kap 5 och 6 §§ plan- och byggförordningen (2011:338) är ändamålsenligt utformade och vid behov föreslå hur bestämmelserna bör justeras.

Förutsättningar för olika bygglovsbefriade byggnader i dag

Möjlighet att bygga komplementbyggnader utan bygglov för en- och tvåbostadshus har funnits sedan 1980. År 2008 utökades storleken från ursprungliga 10 kvadratmeter till 15 kvadratmeter. År 2014 tillkom bland annat möjligheten att utan bygglov uppföra komplementbyggnad/komplementbostadshus på högst 25 kvadratmeter och en tillbyggnad på högst 15 kvadratmeter. På en tomt med ett en- eller tvåbostadshus kan man, i normalfallet i dag utan bygglov sammanfattningsvis bygga $15 + 25 = 40$ kvadratmeter friliggande byggnadsarea samt 15 kvadratmeter extra bruttoarea på huvudbyggnaden.

Förutsättningarna för de bygglovsbefriade åtgärderna skiljer sig till viss del åt. Den mindre komplementbyggnaden på högst 15 kvadratmeter kan, under vissa förutsättningar, uppföras helt utan samhällets kontroll, till skillnad från de övriga uppräknade åtgärderna som kräver anmälan och startbesked innan bygget får påbörjas. Ytterligare en skillnad är att den mindre komplementbyggnaden får uppföras i alla typer av miljöer, till skillnad från de övriga åtgärderna som inte får byggas inom kulturhistoriskt värdefulla bebyggelseområden. Ett komplementbostadshus eller en tillbyggnad får inte heller uppföras i närheten av järnväg, flygplatser, övnings- eller skjutfält. Dessutom skiljer sig maxhöjderna för de olika åtgärderna åt då den mindre byggnaden får vara högst tre meter hög och den större komplementbyggnaden/komplementbostadshuset högst fyra meter.

Propositionen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov (prop. 2013/14:127) låg till grund för de nya möjligheterna till bygglovsbefriade åtgärder som började gälla 2014. Lagrådet och flera remissinstanser kritiserade förslaget då de ansåg att det innebar en ökad rättsosäkerhet. I samband med att förslaget lämnades till riksdagen uttalade

regeringen, mot bakgrund av kritiken, att en bred analys bör göras i fråga om domstolsprövning av de nya åtgärderna (prop. 2013/14:127 s. 58).

Skälen för regeringens beslut

Bred analys

De bygglovsbefriade åtgärderna som trädde i kraft 2014 har tillämpats i ett antal domstolsavgöranden. Även viss statistik kring utfallet av de nytillkomna åtgärderna finns som visar var i landet sådana bygglovsbefriade åtgärder har anmälts för nybyggnad. Då regeringen fortsätter arbetet med förenklingar av bygglovsreglerna är det angeläget att genomföra en bred analys av genomförda förenklingar för att säkerställa ändamålsenligheten och rättssäkerheten inom området.

Sammanläggning av regler om bygglovsbefriade byggnader och möjlighet till större komplementbyggnad/komplementbostadshus

Regeringen har uppmärksammat att det komplement till bostadsbyggandet som avsågs med komplementbostadshusen inte i önskvärd omfattning kommit till stånd. En orsak till detta är att en bostad om 25 kvadratmeter är mycket begränsad. En utökning till 30 kvadratmeter skulle dock göra det mer attraktivt att bygga dessa bygglovsbefriade komplementbostadshus. Mot denna bakgrund är en utredning om möjligheterna att utöka storleken angelägen.

För att åstadkomma en utökad area för ett komplementbostadshus ser regeringen en möjlighet att lägga samman de olika bestämmelserna om bygglovsbefriade komplementbyggnader så att arean totalt får uppgå till 40 kvadratmeter (15+25) som får disponeras på valfritt sätt, dock med begränsningen att en enskild komplementbyggnad inte får göras större än 30 kvadratmeter. Eventuellt kan även arean för en bygglovsfri tillbyggnad på bostadshuset adderas till den totala arean, om det bedöms lämpligt.

Samtidigt är det viktigt att beakta de motstående intressen som bl.a. grannar representerar. I uppdraget ingår därför att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till EU-rätten och Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Förutom en eventuell möjlighet till ett något större komplementbostadshus skulle en ändring med en eventuell sammanläggning av bestämmelserna om bygglovsbefriade åtgärder också kunna öka friheten för byggherren och göra regelverket mer överskådligt, begripligt och lättare att tillämpa.

Då Boverket redan har en pågående utredning om att utreda ytterligare undantag från krav på bygglov samt se över kraven på anmälan finner regeringen det lämpligt att lägga till även de nya uppdragen inom samma uppdrag för att på så sätt få en samlad redovisning av utredningar, analyser och förslag rörande bygglovsbefriade åtgärder.

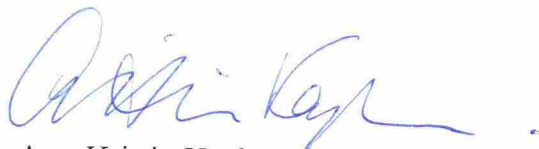
Då tillägg och utökning av uppdraget förutsätter nya arbetsuppgifter, såsom enkätfrågor, djupintervjuer och externa träffar, samt eventuellt även extern kompetens, avser regeringen att avsätta extra resurser om högst 500 000 kronor för detta ändamål under 2018. Medlen betalas ut under förutsättning att riksdagen beviljar medel för ändamålet.

Då Boverkets årliga enkät till landets kommuner redovisas först i april månad förlänger regeringen tiden för slutredovisningen av grunduppdraget med dagens tillägg till 30 april 2018 så att nu efterfrågade enkätunderlag kan samordnas med denna.

På regeringens vägnar



Peter Eriksson



Ann-Kristin Kaplan

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM

Justitiedepartementet/DOM, L1, L6 och SSK

Försvarsdepartementet/MFI och RS

Socialdepartementet/FST

Finansdepartementet/BA, K, Kom och SFÖ

Miljö- och energidepartementet/MM, KL och EE

Näringsdepartementet/TIF, RTS, TS och SUBT

Kulturdepartementet/KL

Lantmäteriet

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Naturvårdsverket

Riksantikvarieämbetet

Statens centrum för arkitektur och design

Statens energimyndighet

Statens geotekniska institut

Sveriges Kommuner och Landsting



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se