

PM Rotel II (Dnr KS 2018/970)

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

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid den 4 oktober 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart

**Föredragande borgarrådet Jan Valeskog** anför följande.

### Ärendet

I rapporten 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag redovisar Boverket en uppföljning och analys av de lovbefriade åtgärder enligt 9 kap 4 a – 4 e § i Plan- och bygglagen, PBL, som infördes den 2 juli 2014 (Attefallsåtgärder). Boverket redovisar i rapporten även förslag om utökad lovbeFrielse för komplementbyggnader och ändringsåtgärder samt förändringar av kraven på anmälan.

Näringsdepartementet har skickat Boverkets rapport till staden för yttrande. Remissen finns att läsa i sin helhet på [Boverkets hemsida](#).

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

*Stadsledningskontoret* rekommenderar en vidareutveckling av förslagen så att de i större utsträckning kan bidra till en effektiv byggprocess. Vidare avråder stadsledningskontoret från att genomföra föreslagna ändringar i lovplikten för byte av färg och utvändiga material. Stadsledningskontoret lyfter även frågan om ett nytt begrepp i form av ”enkelt bygglov” behöver ersätta olika typer av lovbefriade åtgärder i syfte att skapa mer enkla och enhetliga byggregler.

*Stadsbyggnadsnämnden* anser att förslagen i Boverkets rapport i huvudsak är positiva, men föreslår att Attefallsbyggnaders maximala storlek bör vara 35 kvm och att de inte ska påverkas av lovbefriade tillbyggnaders storlek.

Stadsbyggnadsnämnden anser att yttre ändringar i så kallade 8:13-områden även fortsatt bör vara lovpliktiga.

### Mina synpunkter

Stockholm stads ambitioner för bostadsbyggandet är höga. Vi ska bygga 140 000 nya bostäder till 2030. Det innebär en knapp tredjedels ökning av bostadsbeståndet.

Regelförenklingar som underlättar detta är därför välkomna. De förenklingar som redovisas i detta uppdrag innebär dock risk att snarare försvåra processen. En förändring där större tonvikt läggs vid information och efterhandsprövning riskerar att urholka byggnadsnämndens finansiella möjligheter att bedriva en ändamålsenlig handläggning. Det finns anledning att utveckla dessa förslag ytterligare för att stadsbyggnadsnämnden och fastighetsägarnas processer ska effektiviseras vad gäller resursinsatser och handläggningstider. Det kan finnas anledning att se över hela systemet och istället pröva ett system med till exempel enkla bygglov. En sådan revidering skulle kunna ske inom ramen för den kommitté för modernare byggregler som tillsats.

Vad gäller frågan om att avskaffa bygglovskravet för fasadändringar är detta något jag ställer mig tveksam till. Risken är att känsliga miljöer påverkas negativt. Områden som är särskilt kulturhistoriskt värdefulla enligt 8 kap 13 § i Plan- och bygglagen borde därför undantas från lovbeFrielse. Bäst skydd för stadsmiljön och enklast tillämpning borde uppnås om nuvarande regler lämnas oförändrade.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart

Stockholm den 20 september 2018

JAN VALESKOG

#### Bilaga

Boverkets rapport 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag, sammanfattning.

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## Remissammanställning

### Ärendet

I rapporten 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag redovisar Boverket en uppföljning och analys av de lovbefriade åtgärder enligt 9 kap 4 a – 4 e § i Plan- och bygglagen, PBL, som infördes den 2 juli 2014 (Attefallsåtgärder). Boverket redovisar i rapporten även förslag om utökad lovbeFrielse för komplementbyggnader och ändringsåtgärder samt förändringar av kraven på anmälan.

Boverkets analys är 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. Rätten att överklaga beslut om startbesked för Attefallsåtgärder är idag mycket begränsad enligt Plan- och bygglagen. Mark- och miljööverdomstolen har i flera domar åsidosatt denna begränsning med hänvisning till Europakonventionen som ger närboende rätt att överklaga startbesked som berör deras civila rättigheter. Av analysen framgår också att de mål och motiv som låg till grund för att införa lovbeFrielse för Attefallsåtgärder uppnås endast i begränsad utsträckning, då lovbeFrielsen enligt Boverket har lett till förhållandevis få ytterligare bostäder.

Under förutsättning att de nuvarande rättsliga bristerna i PBL åtgärdas anser Boverket vidare 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.

Boverket anser också 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.

Boverket föreslår slutligen en del strukturförändringar och förenklingar av bestämmelserna om anmälan i 6 kap 5 och 6 § Plan- och byggförordningen, PBF vilka Boverket anser förhållandevis svåröverskådliga och svårtillgängliga.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 24 augusti 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget för 2018 framgår att nämnder och bolagsstyrelser planerar för höga investeringsnivåer under kommande år för att klara målet om 140 000 nya bostäder

till 2030. Ändringar i nationella regelverk som på olika sätt underlättar bostadsproduktionen kan bidra till att Stockholms stad når kommunfullmäktiges mål.

Stadsledningskontoret noterar regeringsuppdragets och Boverkets ambitioner att förenkla och förtydliga de regler som ligger inom uppdragets avgränsning. Med hänvisning till kommunfullmäktiges prioriterade bostadsmål är stadsledningskontoret generellt sett positiv till förändringar som innebär ökad enkelhet och tydlighet för myndigheter och sakägare. Utifrån redovisade konsekvenser för kommunerna med ökad tyngdpunkt på förebyggande information och efterföljande tillsyn befarar dock stadsledningskontoret att förslaget i flera delar kan leda till en mer omfattande och ofinansierad handläggning än i dag även om Boverket menar den ökade belastningen blir av begränsad omfattning. Stadsledningskontoret anser ändå att förslaget bör vidareutvecklas så att kommunernas och fastighetsägarnas processer i stället kan effektiviseras både vad gäller resursinsatser och handläggningstider.

Boverket påtalar risken att enskilda fastighetsägare felaktigt uppfattar lovbefrielse som en befrielse från krav och insyn från samhällets sida. Boverkets förslag med en mer uttalad materiell prövning utifrån allmänna och enskilda intressen och utvecklade startbesked innebär att den lovbefriade processen närmar sig processen för bygglov. En annan väg att gå kan vara att ersätta olika lovbefriade åtgärder med ett nytt begrepp ”enkelt bygglov” i plan- och bygglagstiftningen. Detta behöver i så fall sannolikt göras i ett större sammanhang där hela byggprocessen med ansökan om lov till slutbesked samt tillsyn ses över för att säkerställa att regelverket som helhet blir enklare och tydligare. Tidsutdräkten för en sådan större översyn får vägas mot fördelarna av ett mer sammanhängande prövningssystem. Stadsledningskontoret konstaterar att även Boverket i sin analys kommer fram till att en mer helhetsövergripande översyn av systemet för lov och anmälan bör övervägas.

Vad gäller ändrad lovplikt för byte av färg och utvändiga material ser stadsledningskontoret en risk att känsliga stadsmiljöer påverkas negativt. Områden som är särskilt kulturhistoriskt värdefulla enligt 8 kap 13 § i Plan- och bygglagen borde därför undantas från lovbefrielse. Som en fördel med att behålla nuvarande lovplikt lyfter Boverket att den som ska utföra en lovbefriad yttre ändringsåtgärd då inte behöver lägga tid och pengar på att tolka och avgöra de enligt Boverket ofta mycket besvärliga kriterier som krävs vid en sänkning av lovplikten. Bättre skydd för stadsmiljön och enklast tillämpning torde därför enligt stadsledningskontorets uppfattning uppnås om nuvarande regler lämnas oförändrade.

## **Stadsbyggnadsnämnden**

**Stadsbyggnadsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2018 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

**Stadsbyggnadskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 24 augusti 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret anser att Boverkets analys tydliggör otydligheter och rättslig problematik i nuvarande regelsystem. Vidare välkomnar kontoret flera av förslagen till ändring, men vill framföra några aspekter som bör beaktas vid Regeringens fortsatta arbete med frågorna.

### *Möjlighet att överklaga Attefallsåtgärder*

Boverkets förslag att avhjälpa Attefallsåtgärdernas civilrättsliga brister medför en uttalad prövning enligt kraven i 2 kap PBL. Föreslagna ändringar innebär att handläggning av anmälsärendet utökas markant och är att likställa med en något förenklad bygglovsprövning som medför att flera intressenter kan behöva höras innan ett beslut kan fattas. Detta medför en förlängd handläggningstid. Kontoret anser därför att handläggningstid för denna

typ av anmälsärenden, enligt 6 kap. 7§ PBF, behöver förlängas för att reflektera en utökad handläggning.

Boverkets förslag om ändring av startbesked innebär också att byggnadsnämnden måste expediera startbesked lika den omfattande process som utförs vid beslut om bygglov. Vilka delar av startbeskedet som kan överklagas riskerar dessutom att bli otydligt för allmänheten.

Alternativt till ovanstående förändring av startbeskedsprocessen föreslår stadsbyggnadskontoret istället att *"enkla bygglov"* införs i PBL-systemet. I ett *"enkelt bygglov"* kan en Attefallsåtgärd och andra enklare åtgärder få en förenklad prövning mot krav i 2 kap. PBL, utan att behöva vara förenliga med planbestämmelser i en gällande detaljplan. *"Enkla bygglov"* blir därmed ett igenkännbart begrepp, ett komplement till nuvarande byggteknisk prövning som sker inför startbesked, lika den prövning som föreslås av Boverket.

Stadsbyggnadskontoret föreslår att regeringen överlämnar frågan om startbeskedets omfattning tillsammans med ett uppdrag om översyn av hela byggprocessen, från ansökan om lov till slutbesked samt tillsyn, till kommittén för *"Modernare Byggregler"*. Rättsproblematiken kan därmed bli belyst i ett bredare regelsammanhang, vilket är nödvändigt för att undvika att komplicera PBL-systemet.

#### *Större Attefallsbyggnader*

Det är svårt att uppfylla egenskapskrav som ställs på mindre bostäder, varför regeringen har föreslagit att tillåten, lovbefriad byggnadsarea för Attefallsbyggnader utökas till 30 kvm. Ändringen syftar till att öka antalet bostäder. Stadsbyggnadskontoret föreslår istället att maximal tillåten area höjs till 35 kvm. Därmed samordnas de lovbefriade byggnaderna med den maximala ytan för mindre bostäder som angivet i 3 kapitlet i Boverkets Byggregler. Regleringen blir tydligare och sannolikheten att fler mindre bostäder kommer till stånd ökar.

I förslaget anger Boverket att en sammanslagen, total byggnadsarea för Attefallsbyggnader och Attefallstillbyggnader inte ska få vara större än 40 kvm. För att en sammantagen bedömning ska vara möjlig ändras mätningen av lovbefriade tillbyggnader från bruttoarea till byggnadsarea, vilket medför att den lovbefriade byggrätten dubblas för de tillbyggnader som uppförs i två våningar. För att främja en tydlighet i PBL-systemet anser stadsbyggnadskontoret att det är fördelaktigt att alla lovbefriade åtgärder använder samma areadefinition, byggnadsarea. Däremot anser kontoret inte att olika lovbefrielser bör kopplas till varandra eftersom det inför en tydlighet i regelverket som riskerar att leda till onödiga missförstånd. Stadsbyggnadskontoret anser därför att Attefallsåtgärderna även fortsatt ska bedömas var för sig.

I rapporten föreslår Boverket att grannars medgivande inlämnas skriftligt i samband med en anmälan om Attefallsåtgärden placeras närmare än 4.5m från tomtgräns. Stadsbyggnadskontoret noterar att förslaget inte påverkar grannars civilrättsliga möjlighet att överklaga ett beslut om startbesked.

#### *Ändrad lovplikt för byte av färg och utvändiga material*

Stadsbyggnadskontoret anser inte att lovplikten för dessa åtgärder ska tas bort eftersom det riskerar att leda till åtgärder som påverkar känsliga stadsmiljöer negativt. Förslaget motverkar nuvarande arkitektoniska dialog mellan byggherren och byggnadsnämnden. Åtgärder som inte är reversibla riskerar att påverka viktiga arkitektoniska och kulturhistoriska värden och förloras. Om lovplikten tas bort anser stadsbyggnadskontoret därför att det är viktigt att en sådan lovbefrielse *inte* ska gälla för byggnader och i områden som är särskilt kulturhistoriskt värdefulla, så kallade 8:13 områden. Detta förhållningssätt är inarbetat och redan definierat i PBL för andra Attefallsåtgärder, vilket förenklar tillämpningen.

Stadsbyggnadskontoret anser att Boverkets förslag om ett nytt, formellt bindande *"lovpliktsbesked"* är positivt och ett förebyggande förfarande som innebär att olovliga åtgärder skulle kunna undvikas samt ett sätt att säkra stadsmiljöers värden. *"Lovpliktsbeskedet"* bör begränsas till bedömning av åtgärder som avser undantag från lovplikt.

Stadsbyggnadskontoret föreslår att regeringen överlämnar frågan om behov av att ändra PBL-systemet till kommittén för *"Modernare Byggregler"*.

*Förenkling av krav på anmälan*

Med syfte att åstadkomma enklare, tydligare och mer rättssäker byggreglering föreslår stadsbyggnadskontoret att regeringen överlämnar frågan om behov av att ändra PBL-systemets strukturella uppbyggnad och innehåll i alla kapitlen som avser byggreglering till kommittén för *"Modernare Byggregler"*. Kommitténs uppdrag behöver därmed utökas till att omfatta kapitel 2, 9 och 11 i PBL med tillhörande förordningstext och byggregler. System- och rättsproblematiken kan därmed belysas i ett bredare regelsammanhang, vilket är nödvändigt för att åstadkomma en verklig och tydlig förenkling av regelverket utan att försaka rättssäkerheten. Frågan om benämningar av olika skeden i bygglagstiftningen kommer därmed också att kunna behandlas och Boverkets förslag att ändra benämningen *"anmälan"* till *"ansökan om startbesked"* kan sättas i ett övergripande sammanhang.