

Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)

Sammanfattning

- Sveriges kommuner och regioner (SKR) ser positivt på utredningens ansats att ta ett helhetsgrepp om regelverket för bygglov
- SKR tillstyrker utredningens förslag i de delar som syftar till att tydliggöra och effektivisera handläggningen
- SKR anser inte att utredningens förslag, i de delar som rör lovplikten, är tillräckligt genomarbetade för att i föreliggande form ligga till grund för lagstiftning
- SKR anser att lovplikten behöver ta större hänsyn till behovet av landsbygdsutveckling och att lovplikten ska vara betydligt lägre i glesbebyggda områden
- SKR anser att eventuella ändringar av regelverket måste göras samlat och med god framförhållning
- SKR anser, utöver de frågor för framtida översyn som utredningen lyfter, att det finns ett behov av att utreda ytterligare avvikelsemöjligheter i bygglovsprövningen eller en förenklad planprocess för mindre detaljplaner
- SKR anser att den utökade tillsyn och rådgivning som kan förväntas bli konsekvensen av utredningens förslag behöver finansieras
- SKR vill uppmärksamma regeringen på vikten av att olika krav på den översiktliga planeringen koordineras, med rimliga övergångsbestämmelser och ekonomiska stöd
- SKR avstyrker bestämt det föreslagna kravet på medgivande från Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som genom sin konstruktion i praktiken innebär ett veto mot byggande.

Positivt med översyn av regelverket

SKR ser positivt på utredningens ansats att ta ett helhetsgrepp om regelverket för bygglov. Den nya struktur som föreslås för 9 kap. PBL och 6 kap. PBF är logisk och bör innebära att regelverket, åtminstone på sikt, uppfattas som tydligare och mer begripligt för handläggare av lov och ansökan. Utredningens förslag innehåller vidare ett stort antal språkliga justeringar och förtydliganden liksom kodifiering av praxis vilket är välkommet.

Då behovet av en samlad översyn av regelverket för bygglov är mycket stort är det olyckligt att utredningen inte fått mer tid till sitt förfogande. SKR har under lång tid påtalat att de många och återkommande förändringarna av PBL försvårar tillämpningen av regelverket och har en negativ påverkan på rättssäkerheten. Med

Sveriges Kommuner och Regioner

Post: 118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20

Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50

Org nr: 222000-0315, info@skr.se, www.skr.se

anledning av de många frågor som utredningen inte hunnit med att hantera är risken att många delar inte är tillräckligt genomarbetade, och att ändringstakten i PBL därför kommer att vara fortsatt hög.

SKR anser att eventuella ändringar av regelverket måste göras samlat och med god framförhållning och inte portioneras ut under året och mitt i sommaren. Detta är särskilt angeläget för de många och stora ändringar som kan bli aktuella med anledning av bygglovsutredningens förslag. Tiden för ikraftträdande måste anpassas för att möjliggöra fortbildning och anpassning av mallar, rutiner, taxor och hemsidor m.m. En förutsättning för en smidig implementering av det nya regelverket är också att Boverket får de resurser som krävs för att hantera det stora behov av informations- och utbildningsinsatser som kommer att uppstå.

Förenklad handläggning behöver prioriteras

Betänkandet innehåller ett antal förslag med syfte att förenkla och förtydliga handläggningen av ärenden om lov och anmälan. SKR välkomnar detta och hade gärna sett ytterligare förslag i den riktningen eftersom ett långsiktigt hållbart regelverk behöver tillgodose behovet av en enkel och smidig handläggning. Att en enskild ibland kan uppfatta bygglovsprocessen som krånglig behöver vägas mot den trygghet ett bygglov faktiskt ger och det stöd man som enskild kan få under processen i kontakten med kommunen, samt givetvis de allmänna och andra enskilda intressen som berörs av en byggnation.

Ett bygglovsförfarande som bygger på en förhandsprövning av olika åtgärders tillåtlighet och en god dialog mellan sökande och kommun är positivt för hela samhällsbygget och bygglovet som begrepp och fenomen är väl känt hos allmänheten. En stödjande, positiv och proaktiv dialog med kommunen uttryckt i ett tydligt bygglovsförfarande behöver vara den grundläggande systematiken även i fortsättningen, samtidigt som handläggningen behöver vara enkel och anpassad utifrån ärendets storlek och komplexitet.

Att ta bort lovplikt innebär en förskjutning av handläggningen mot tillsyn i efterhand vilket är mer resurskrävande, svårare att finansiera, innebär osäkerhet för byggherre och grannar och skadar kvaliteten på den byggda miljön. Ett större fokus på åtgärder som underlättar och förenklar bygglovsprocessen kan också bidra till att allmänhetens acceptans för bygglovsprövningen ökar.

SKR tillstyrker utredningens förslag att ge byggnadsnämnden möjlighet att besluta att en kontrollplan inte behövs i det enskilda fallet och anser att samma möjlighet även bör omfatta slutbesked. Detta eftersom slutbeskedet i mycket enkla ärenden knappast tjänar något syfte, särskilt i de fall där åtgärden är sådan att den ändå inte går att ta i bruk (exempelvis vid uppförande av plank eller trädfällning). En alternativ lösning

vore att, för vissa åtgärder, tillåta att slutbesked ges omedelbart och i samband med lov.

SKR tillstyrker även utredningens förslag avseende underrättelse och kungörande av ansökan som bör kunna leda till minskad administration och ökad tydlighet. Den föreslagna förenklingen av underrättelse vid ändring av en ansökan behöver dock utvecklas ytterligare för att underlätta handläggningen. Ny underrättelse bör aldrig krävas i de fall ändringen inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

Tveksam nytta av förändrad lovplikt

Utredningen föreslår mycket stora och genomgripande förändringar avseende lovplikten, exempelvis en ny differentiering av lovplikten mellan olika områden såsom inom och utanför detaljplan, nära gräns eller inom skyddade eller värdefulla områden. Det föreslås också att fler åtgärder ska kunna utföras utan lov.

Konsekvenserna av förslagen är svåra att överblicka men SKR bedömer inte att förslagen avseende lovplikt kommer att innebära en betydande förenkling. Åtminstone inte om man med förenkling avser att det ska vara lätt att göra rätt.

För den som ska utföra en byggåtgärd räcker det inte att känna till huruvida åtgärden kräver lov eller inte utan man behöver också känna till vilka krav som ställs på åtgärden. När lovfriheten utvidgas till att även omfatta andra byggåtgärder än sådana som vidtas på ett en- eller tvåbostadshus innebär det enligt förslaget att vissa lovbefriade åtgärder får strida mot detaljplanen medan många andra måste följa detaljplanen.

Huruvida en planerad åtgärd följer detaljplanen får den som vill bygga i dessa fall själv bedöma, med risken att senare bli föremål för byggnadsnämndens tillsyn. Vidare ska den som vill utföra en lovbefriad åtgärd tillse att åtgärden uppfyller övriga tillämpliga krav enligt PBL och PBF för att inte riskera bli föremål för senare tillsyn. I värsta fall kan den som utfört en lovbefriad åtgärd bli tvungen att riva eller på annat sätt ändra det utförda.

För att en minskad lovplikt verkligen ska innebära en förenkling för den enskilda behöver den regleras i ett sammanhang där även samhällets krav på byggnader och riskerna för ett ingripande i efterhand ses över. De åtgärder som anses lämpliga att lovbefria bör inte heller omfattas av samma krav som lovpliktiga åtgärder. För åtgärder där överensstämmelse med detaljplan eller uppfyllandet av lagkraven är svårbedömda kan det ifrågasättas om lovbefrielse innebär en förenkling. Istället bör den kompetens som byggnadsnämnden besitter avseende tolkning av detaljplaner och byggregelverket i stort ses som en resurs.

SKR anser inte att utredningens förslag, i de delar som rör lovplikten, är tillräckligt genomarbetade för att i föreliggande form ligga till grund för lagstiftning

Lovplikten bör ta större hänsyn till landsbygden

Utredningens förslag bygger på en delvis ny och skarp uppdelning av lovplikten mellan detaljplanerade områden respektive områden utanför detaljplan, oavsett täthetsgrad. Den skillnad avseende lovplikt som föreslås är betydande, både i enskilda frågor och sammantaget. Områden utanför detaljplan återfinns i hög utsträckning på landsbygden men också i tätbebyggda områden och i centrala lägen.

Det finns enligt PBL inga krav på att detaljplaner ska finnas sammanhängande ens i tätbebyggda områden. En detaljplan får heller inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid. Områden utan detaljplan återfinns i hög utsträckning på landsbygden men också i tätbebyggda områden och i centrala lägen. Landet är inte uppdelat i detaljplanerade, tätbebyggda områden och en icke detaljplanlagd landsbygd. Verkligheten är mer komplex än så, vilket inte i tillräcklig grad uppmärksammas av utredningen. Detta leder till att förslagen kan få långtgående negativa konsekvenser.

Planläggningen i landet har inte skett under dessa förutsättningar och kommunerna har i sin planläggning inte haft möjlighet att ta ställning till en så genomgripande skillnad i lovplikt baserat enbart på detaljplanläggning eller inte.

Den uppdelning av lovplikten som utredningen föreslår innebär alltså en utökad lovbefrielse i exempelvis tätbebyggda villaområden som inte är detaljplanlagda, där påverkan på grannar kan bli betydande. Detta samtidigt som lovbefrielsen till viss del kan minska i glesbebyggda områden, exempelvis genom att lovbefriade tillbyggnader inte får vara större än 30 kvm bruttoarea oavsett var i landet de byggs. En sådan uppdelning framstår som ologisk och omotiverad med hänsyn till olika åtgärders faktiska omgivningspåverkan.

SKR avstyrker utredningens förslag om att lovplikten i så hög utsträckning ska definieras av detaljplanläggningens omfattning. SKR anser att lovplikten behöver ta större hänsyn till behovet av landsbygdsutveckling och att lovplikten ska vara betydligt lägre i glesbebyggda områden än i tätbebyggda områden. För att avgränsa de glesbebyggda områden där lovplikten bör vara lägre skulle exempelvis en ny och enkelt tillämpbar legaldefinition kunna tas fram för de områden som enligt dagens regelverk anses utgöra *sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*.

Konsekvenserna av utökad lovbefrielse behöver ses över

Utredningens förslag innebär att en stor mängd lovbefriade åtgärder såsom komplementbyggnader och tillbyggnader kommer att utföras helt utan byggnadsnämndens kännedom. Det blir upp till den enskilda fastighetsägaren hur man nyttjar sin lovbefriade ”pott”.

Det finns fördelar med att åtgärder som är lovbefriade inte ändå kräver anmälan och startbesked, men det skapar samtidigt nya problem. Vid en ansökan om bygglov kommer byggnadsnämnden att behöva avgöra vilka befintliga komplementbyggnader eller tillbyggnader som har uppförts lovbefriat och därmed inte ska räknas med i bedömningen om lov ska ges. Detta kommer sannolikt att kräva ytterligare kommunikation och utredning och resultera i en mer omständlig bygglovshandläggning än idag. Det är inte förenligt med syftet att skapa ett mer lättarbetat regelverk.

Vidare finns en risk att den som utfört en lovbefriad åtgärd, efter 10 år när preskriptionstiden för olovligt byggande gått ut, istället hävdar att den utförda åtgärden är ett svartbygge. Om byggnadsnämnden inte kan bevisa att åtgärden är en sådan lovbefriad åtgärd som avses i PBL bör det då vara möjligt att utnyttja den lovbefriade potten på nytt. SKR anser att konsekvenserna av en utökad lovbefrielse måste utredas vidare innan förslagen kan införas.

SKR anser vidare att utredningens förslag att lovbefriade komplementbyggnader ska underordna sig den befintliga huvudbyggnaden är problematiskt. SKR anser att lovbefriade komplementbyggnader alltid bör tillåtas upp till den storlek lagen medger oavsett höjd eller storlek på befintlig byggnad. Detta för att undvika svårtolkade undantagsregler och tillämpningssvårigheter.

Tillsyn och rådgivning måste finansieras

SKR delar utredningens bedömning att mängden ärenden avseende lov och anmälan sannolikt kommer att minska om utredningens förslag genomförs i sin helhet. SKR delar dock inte utredningens bedömning att behovet av rådgivning kommer att minska. Snarare finns det skäl att tro att behovet av rådgivning ökar kraftigt om fler åtgärder blir lovbefriade på det sätt som utredningen föreslår. Särskilt som ett stort antal lovbefriade åtgärder ändå behöver följa detaljplanen och många fastighetsägare därmed kan behöva hjälp med tolkning av detaljplanen innan arbeten påbörjas.

Utredningen bedömer att antalet tillsynsärenden kan komma att öka i det fall utredningens förslag genomförs. SKR delar utredningens bild och befärrar att ökningen kan bli betydligt större än vad som beskrivs i betänkandet. Detta som en konsekvens av att andelen bygglovsbefriade åtgärder ökar samtidigt som de inte ska kräva någon anmälan till byggnadsnämnden. SKR anser att den utökade tillsyn och rådgivning som kan förväntas bli konsekvensen av utredningens förslag behöver finansieras.

I betänkandet hänvisas till Boverkets då pågående utredning om tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter. I den nu färdiga rapporten framhåller Boverket att det saknas förutsättningar att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut en tillsynsavgift. Utan att här ifrågasätta Boverkets ställningstagande konstaterar SKR att frågan därmed ännu är olöst. Ett nytt regelverk som innebär att fler åtgärder ska hanteras genom tillsyn i efterhand eller genom rådgivning istället för att lovprövas innebär därmed en förflyttning av kostnader från den som bygger till skattekollektivet.

Nya krav på utpekande i översiktsplan

På längre sikt kan de krav som utredningen föreslår om utpekande av särskilt värdefulla byggnadsverk och bebyggelseområden i översiktsplanen leda till en tydligare lovplikt för vissa åtgärder. Det behöver dock tydliggöras i lagstiftningen att kommunens redovisning i ÖP endast är vägledande för bedömningen om en byggnad eller område är sådant som avses i 8 kap. 13§ för att inte utpekandet ska skapa nya oklarheter avseende lovplikten. Vidare är det av stor vikt att en utökad lovplikt inte hindrar utvecklingen av våra orter över tid och att utveckling och bevarande kan ske i samklang.

Samtidigt måste det påtalas att den skattefinansierade översiktsplaneringen är tids- och kostnadskrävande för kommunerna. Att ta fram nya underlag för olika frågor kan ta betydande resurser i anspråk, vilket kan vara kännbart inte minst för små kommuner. Idag arbetar kommunerna med sin översiktliga planering i den takt som är rimlig med avseende på kommunens behov, resurser och budget.

SKR vill uppmärksamma regeringen på vikten av att olika krav på den översiktliga planeringen koordineras, med rimliga övergångsbestämmelser och ekonomiska stöd. Om staten ändrar sin kravställning på översiktsplanen, måste det ske samlat, väl övervägt och med en realistisk bild av när och hur landets alla kommuner kan producera efterfrågade underlag. Utredningens förslag om finansiering på upp till 50 % av utredningskostnaden innebär att många kommuner kommer att ha stora kostnader för översiktsplanearbetet, inte minst med beaktande av övriga förändringar inom översiktsplaneringen.

Olämpligt med veto mot byggande

Utredningen föreslår ett flertal stora förändringar avseende totalförsvarets roll i bygglovsprövningen. Utökad lovplikt inom skyddat områden, krav på underrättelse av lovansökningar till Försvarsmakten och MSB samt ett nytt krav på medgivande från samma myndigheter innan lov eller positivt förhandsbesked kan ges. Med anledning av det förändrade säkerhetspolitiska läget är det positivt att frågorna lyfts och på ett tydligare sätt införlivas i plan- och bygglagstiftningen.

SKR avstyrker dock bestämt det föreslagna kravet på medgivande, som genom sin konstruktion i praktiken innebär ett veto mot byggande. Förslaget bryter mot riksintressesystemet som är uppbyggt på en aktiv dialog mellan stat och kommun där staten redovisar sina anspråk och intressen som kommunen sedan ska förhålla sig till i översiktsplaneringen. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa hur man avser att tillgodose anspråken men kan också göra en egen bedömning av de utpekade områdena. Först vid prövningen av ett ärende som kräver ett rättsligt beslut avgörs frågan om en åtgärd riskerar att påtagligt skada ett riksintresse.

Statens riksintresseanspråk täcker idag mer än halva Sveriges yta och en ansevärd del av dessa utgörs av totalförsvarets riksintressen. Genom utredningens förslag om krav på medgivande innan lov eller positivt förhandsbesked kan ges skulle totalförsvarets riksintresseanspråk, oavsett vilka specifika värden de har att skydda, ges en rättsverkan som helt strider mot dagens riksintressesystem och motverkar en positiv dialog mellan stat och kommun. Att totalförsvarets intressen får en tydligare plats i bygglovsprövningen är välkommet och nödvändigt. SKR anser dock att det bästa sättet att värna totalförsvarets intressen utan att på ett oskäligt sätt försvåra byggande och utveckling är genom ökad samverkan och dialog och inte genom ett veto mot byggande.

Gällande rätt innebär att länsstyrelsen redan idag kan ingripa mot och förhindra planläggning som kan skada totalförsvarets intressen. Genom utredningens förslag om krav på underrättelse av bygglovsärenden till Försvarmakten och MSB kan dialogen förbättras och Försvarmakten ges utökad möjlighet att följa upp och vid behov överklaga beslut om bygglov.

Behov av ytterligare förändringar

SKR instämmer i utredningens bedömning avseende frågor som kräver framtida översyn. Behovet av nya och tydligare legaldefinitioner är stort och det är olyckligt att frågan inte hunnits tas om hand inom ramen för Bygglövsutredningen.

SKR instämmer även i behovet av en översyn av byggsanktionsavgifterna liksom av byggnadsnämndens tillsyn i stort. Med hänsyn till utredningens avsikt att förenkla regelverket är det synd att man inte kunnat lösa den problematik som uppstått i och med införandet av nuvarande PBL och legaldefinitionen av byggnadsverk. Den nya definitionen har lett till en rättspraxis där, även mycket små åtgärder som tidigare inte ansetts omfattas av lagen, måste genomföras enligt detaljplan. Både utifrån ett resursperspektiv och för det allmänna rättsmedvetandets skull behövs ett tydligare regelverk i fråga om vilka ärenden som alls kan bli föremål för byggnadsnämndens tillsyn med utgångspunkten att mycket små och enkla konstruktioner som huvudregel inte bör omfattas av tillsynen.

SKR anser vidare att processen för överklagande behöver ses över och handläggningstiderna för överklagade ärenden kortas. De svårigheter som utredningen lyfter fram avseende möjligheten att införa tidsfrister för domstolarnas handläggningstider, såsom att det på grund av årstidsbundna omständigheter inte går att avgöra om markens beskaffenhet gör platsen lämplig för bebyggelse, måste ses i ljuset av att byggnadsnämnderna förväntas göra samma prövning på endast 10 veckor.

SKR anser, utöver de frågor för framtida översyn som utredningen lyfter, att det finns ett behov av att utreda ytterligare avvikelsemöjligheter i bygglovsprövningen. Frågan om avvikelser från bygglov lyfts i många sammanhang och behovet av utökad

flexibilitet uppfattas som stort. Samtidigt behöver frågan hanteras på ett sådant sätt att planinstrumentet och det kommunala planeringsansvaret inte urholkas och så att allmänhetens möjlighet till inflytande säkerställs.

Önskemål om ytterligare avvikelsemöjligheter är starkt kopplade till den tid och de kostnader en ändring av detaljplan idag medför inte minst på grund av de krav på utredningar och underlag som ofta ställs från statligt håll. Därför bör frågan belysas utifrån ett helhetsperspektiv där både möjligheten till avvikelser och en förenklad planprocess för planändringar eller andra enklare detaljplaner undersöks i syfte att underlätta för en mer flexibel och hållbar markanvändning.

SKR anser att det behöver införas en möjlighet för kommuner att reglera utbyggnaden av komplementbostadshus respektive inredning av ytterligare bostad i enbostadshus i nya detaljplaner. En sådan reglering skulle med fördel kunna kopplas till detaljplanens genomförandetid på sådant sätt att åtgärder som rör uppförande/inredning av ytterligare bostad endast tillåts när planens genomförandetid gått ut. En sådan lösning skulle till stor del lösa problematiken med en okontrollerad utbyggnad av bostadsområden som strider mot detaljplan samtidigt som enskilda fastighetsägares friheter värnas genom att åtgärderna tillåts efter utgången genomförandetid.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande