

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-09-20

Byggnadsnämnden 2021-10-19

Diarienummer 0711/21

**Handläggare**

Pia Hermansson

Telefon: 031-368 18 16

E-post: pia.hermansson@sbk.goteborg.se

**Svar på remiss – Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)****Förslag till beslut**

I byggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till Finansdepartementet som yttrande över motionen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

**Sammanfattning**

Finansdepartementet har skickat den statliga bygglovutredningens betänkande, Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47), på remiss till Göteborgs Stad.

Det finns ett stort reformbehov i regelverket om lov och anmälan, dels är många bestämmelser så otydliga att de lämnar ett stort bedömningsutrymme, vilket leder till tillämpningssvårigheter och brist på förutsebarhet, dessutom har regelverket ändrats ett stort antal gånger vilket har lett till ett väldigt komplext och i delar inkonsekvent regelverk. Bygglovsutredningen har därför lagt fram ett förslag om nytt regelverk som ska vara enklare, effektivare och mer ändamålsenligt.

Stadsbyggnadskontoret instämmer med bygglovsutredningens bild av nuvarande lagstiftning som oöverskådlig, svårförståelig och svårtillämpad reglering, och välkomnar en uppdelning av kraven i PBL respektive PBF. Positivt är också förslaget att koppla de anmälningsskyldiga åtgärderna framför allt till byggnadstekniska åtgärder. Dessvärre bedömer stadsbyggnadskontoret att förslagen inte är tillräckliga för att förenkla regelverket och menar att det kommer att upplevas som svårnavigerat även efter ett genomförande av utredningens förslag. De enskilda bestämmelserna saknar bland annat direkt hänvisning till stycken som avgör om lov krävs, vilket innebär att det inte räcker att läsa den paragraf som är tillämplig för att förstå om det krävs lov eller inte.

**Bedömning ur ekonomisk dimension**

Bygglovsutredningen bedömer att betänkandet ”Ett nytt regelverk för bygglov” kommer att leda till att byggnadsnämndernas totala mängd ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan minskar med, grovt uppskattat, mellan 20 och 30 procent, vilket tros inverka negativt på byggnadsnämndens ekonomi.

Stadsbyggnadskontoret ser samtidigt att flera delar i förslaget utgör en hög risk för en ökning av tillsynsärenden. Bygglovutredningen konstaterar i sin tur att ett ökat antal

tillsynsärenden ”kräver att kommunen tillför resurser för detta, annars finns det risk för en ökande handläggningstid för tillsynsärenden”.

Stadsbyggnadskontoret håller inte med om betänkandets analys, att kommunerna endast inledningsvis bedöms behöva lägga resurser på att informera om det nya regelverket. Vi tror istället att förslaget kommer att ha en långsiktigt negativ inverkan på byggnadsnämndens ekonomi. Behovet av rådgivning kommer att öka på långt sikt eftersom det nya regelverket fokuserar på det som inte kräver lov. Kundens behov att veta om lov ska sökas eller inte är fortsatt komplex, med flera undantag.

Om kommunerna i översiktsplanen ska peka ut särskilt värdefulla byggnader, anläggningar och områden kommer det medföra stora kostnader för kommunen och skattebetalarna att kartlägga samtliga kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer i en så snabb takt som lagförslaget kräver. Kommunerna har dock möjlighet att söka bidrag för del av dessa kostnader, enligt förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer. Men ger bidraget full kostnadstäckning?

De ekonomiska konsekvenserna för kommunen med den skärpta formuleringen i 9 kap 43 § och i kombination med ökad lovplikt utanför detaljplan beskrivs inte i förslaget. Antalet vägrade rivningslov bör rimligtvis öka då rivning av byggnader med bevarandekrav utanför detaljplan är lovpliktig. Det innebär risk för ökade kostnader för ersättning för kommunen där beloppen kan vara betydande.

Den enskilde invånaren och den lokala näringsidkaren bedöms generellt få en ekonomisk lättnad i och med att regelverket i stort innebär en minskad tillståndsplikt. På lång sikt kan dock kostnaderna bli större, då mer fokus kommer att ligga på tillsyn i efterhand där, som en följd av okunskap om regelverket, många riskerar att hamna.

Positivt för den enskilde invånarens ekonomi är också förändringen att även ändrad användning omfattas av undantaget, vilket ger en större flexibilitet och möjlighet för en fastighetsägare att använda och utveckla befintlig bebyggelse eller anpassa den för en fortsatt ekonomiskt hållbar användning.

Betänkandes förslag om förenklade bestämmelser om underrättelse till grannar och kungörande om ansökningar bedöms inverka positivt på byggnadsnämndens ekonomi, likaså förändringarna kring expediering och kungörelse av beslut.

### **Bedömning ur ekologisk dimension**

Stadsbyggnadskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

### **Bedömning ur social dimension**

Det är svårt att avgöra om utredningsbetänkandet ”Ett nytt regelverk för bygglov” väntas inverka positivt eller negativt på invånarnas sociala relation mellan varandra och stadens verksamheter. Med en minskad förprövning finns det dock stor risk för ökade konflikter, både grannar emellan och mellan invånare och byggnadsnämnden. Exempelvis i de fall då invånare inte ges möjlighet att ha synpunkter på det som byggs på grannfastigheten och istället ställs inför fullbordat faktum.

## **Samverkan**

Partssamverkan med eller information till de fackliga organisationerna har inte ansetts nödvändig.

## **Bilagor**

1. SOU 2021:47 Ett nytt regelverk för bygglov del 1
2. SOU 2021:47 Ett nytt regelverk för bygglov del 2
3. Yttrande SOU 2021:47 Ett nytt regelverk för bygglov

## Ärendet

Finansdepartementet har skickat den statliga bygglovutredningens betänkande ”Ett nytt regelverk för bygglov” (SOU 2021:47), på remiss till Göteborgs Stad. Detta är Stadens förslag till remissyttrande. Inom stadsbyggnadskontoret har byggavdelningen avdelningen och juridiska enheten deltagit i arbetet med yttrandet. Betänkandet har även skickats på remiss till miljöförvaltningen, kulturförvaltningen, fastighetskontoret, trafikkontoret, samt det kommunala fastighetsbolaget Framtiden.

Remissyttrandet ska vara Finansdepartementet tillhanda senast den 21 oktober 2021, vilket är orsaken till att beslutet föreslås justeras omedelbart.

## Stadsbyggnadskontorets bedömning

Den statliga bygglovutredningens betänkande, ”Ett nytt regelverk för bygglov” (SOU 2021:47), är resultatet av en systematisk översyn av regelverket för bland annat bygglov. Syftet med översynen är ”att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bland annat bostäder”. Bygglovutredningen ska också lämna förslag till ändringar i plan- och byggregelverket och i annan reglering där det bedöms nödvändigt.

Utredningen har bland annat fått i uppdrag att förenkla de regler som styr byggandet. Bakgrunden är att dessa regler upplevs som svåröverskådliga. Utredningen föreslår mot bakgrund av detta bland annat att regelverket ska renodlas genom att regler för lovpliktiga åtgärder samlas i plan- och bygglagen (PBL) och regler kring anmälningspliktiga åtgärder samlas i plan- och byggförordningen (PBF). Vidare ska anmälningsplikten nu framför allt avse byggnadstekniska åtgärder. Åtgärder som kräver en bedömning av omgivningspåverkan ska hanteras i lovprocessen. Därutöver ska kravens uppbyggnad struktureras om, så att det ska bli enklare att bedöma om en åtgärd är lovpliktig eller inte. Kraven, och undantag ifrån dessa, ska hanteras i ett sammanhang.

Stadsbyggnadskontoret instämmer med bygglovsutredningens bild av nuvarande lagstiftning som oöverskådlig, svårförståelig och svårtillämpad reglering och är därför som utgångspunkt mycket positiv till utredningens förslag avseende uppdelningen av kraven i PBL respektive PBF. Det är också mycket positivt att de anmälningspliktiga åtgärderna framför allt kopplas till byggnadstekniska åtgärder. Avseende kravens uppbyggnad upplever stadsbyggnadskontoret dock att utredningens förslag inte är helt ändamålsenliga. Stadsbyggnadskontoret bedömer att förslagen inte är tillräckliga för att förenkla regelverket och menar att det kommer att upplevas som svårnavigerat även efter ett genomförande av utredningens förslag. De enskilda bestämmelserna saknar bland annat direkt hänvisning till stycken som avgör om lov krävs. För att förstå om det krävs lov eller inte räcker det inte med att läsa den paragraf som är tillämplig. Det är lätt att få uppfattningen att en åtgärd som uppfyller vissa kriterier aldrig kräver lov. En direkt hänvisning i samband med de olika bestämmelser om lov till undantagen skulle göra det tydligare och enklare att förstå.

## Nya legaldefinitioner

Utredningen föreslår att PBL kompletteras med ett antal legaldefinitioner av vanligt förekommande begrepp. Bland annat tillkommer definitioner av begreppen komplementbyggnad och fasadändring. Stadsbyggnadskontoret är mycket positiv till att

begreppen definieras i lagtext istället för i exempelvis praxis eller olika typer av standarder. Mot bakgrund av detta hade stadsbyggnadskontoret önskat att ännu fler definitioner hade tillkommit. Det hade exempelvis varit önskvärt med förslag på definitioner av bland annat begreppen byggnadsarea, bruttoarea och öppenarea samt pool, altan, plank och mur. Framförallt vad gäller areabegreppen krävs en definition då dessa idag utgår från avgiftsbelagda standarder. Detta har i praxis fastslagits strida mot regeringsformen (jmf NJA 2017 s. 157). Avseende de definitioner som ändå tillkommer så ser stadsbyggnadskontoret att det finns en viss otydlighet kring vissa av begreppen. Det är exempelvis oklart vad som räknas som komplementbyggnader för andra byggnader än en och tvåbostadshus.

### **Ändringar av lov- och anmälningsplikten**

Avseende vad som ska kräva lov respektive anmälan så föreslår utredningen förhållandevis genomgripande förändringar av lov- och anmälningsplikten. Enligt utredningens förslag så ska bygglovsplikten i högre grad än idag göras beroende av vilket byggnadsverk en åtgärd berör och inom vilket område den avses att vidtas. Bygglovsplikten ska bli mer differentierad. Kraven på lov föreslås vara mer långtgående i skyddat eller värdefullt område och i ett område nära gräns eller järnväg.

Stadsbyggnadskontoret ser ett antal problem med utredningens förslag. Avseende lovplikt i värdefulla områden, som ska utpekade i översiktsplanen men också kan identifieras genom att eventuell detaljplan innehåller skyddsbestämmelser, är stadsbyggnadskontoret positiv till betänkandets generella intention att försöka skydda kulturhistoriska byggnadsverk och områden. Att göra en tydlig uppdelning om ett värdefullt byggnadsverk eller område omfattas av en skyddsbestämmelse i detaljplan eller är utpekad i översiktsplanen leder till att det finns en stor risk att stora kulturhistoriska värden går förlorade avseende värdefulla byggnadsverk eller områden som omfattas av äldre detaljplaner, som på grund av dess ålder, inte innehåller skyddsbestämmelser för byggnaderna. Denna risk omfattar även byggnadsverk och områden som ännu inte har blivit uppmärksammade. Med betänkandets förslag faller dessa byggnader mellan stolarna.

Det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att använda översiktsplanen för att peka ut värdefull bebyggelse på det sätt som utredningen föreslår. Det är rättsosäkert att myndighetsutövning utgår från en bedömning med stöd av ett dokument som inte är juridiskt bindande. Särskilt med tanke på att ansvaret för att bedöma om det krävs lov för en viss åtgärd ligger på den enskilde. Stadsbyggnadskontoret delar dock den generella synpunkten att det bör förtydligas att någon form av bedömningsunderlag för vilka byggnadsverk och områden som är särskilt värdefulla ska tas fram. Detta sker redan idag genom olika kulturmiljöutredningar.

Arbetet med att ta fram relevanta underlag kommer dock att innebära ett stort merarbete för kommunerna. Överväganden finns till vissa delar i bevarandeprogram och dylikt, men materialet är inte heltäckande. Kommunerna har ett långtgående ansvar att verka för en god byggnadskultur och är medvetna om att det blir resurskrävande för den enskilde i vissa specifika fall i det enskilda ärendet i frågor om varsamhet och förvanskning. I syfte att verka för en god byggnadskultur bedömer kontoret att det kan vara nödvändigt att kostnaden för antikvarisk konsult hjälp läggs på den enskilde i de fall en åtgärd ska göras. Det kommer medföra stora kostnader för kommunen och skattebetalarna om kommunen

skulle behöva kartlägga samtliga kulturhistoriskt värdefulla byggnadsverk och miljöer i en så snabb takt som lagförslaget medför.

Avseende förslaget om att åtgärder inte ska kräva bygglov inom 4,5 m ifrån gräns om grannar medger placeringen ser stadsbyggnadskontoret att det är en mycket stor brist i förslaget att begreppet gräns saknar en tydlig definition. Det är otydligt vad som utgör ”gräns” och det har inte på ett tillfredsställande sätt kunnat klargöras av utredarna. Det gör att det är olämpligt att grunda bygglovsplikten på detta begrepp. Förslaget verkar också utgå ifrån att det endast är grannar som berörs, inte frågor om kulturmiljö och trafiksäkerhet, som avgör om en åtgärd kräver lov eller inte. Vidare bedömer stadsbyggnadskontoret att förslaget medför risk för oacceptabla påtryckningar grannar emellan. Det kommer med stor säkerhet också uppstå en mängd oklarheter om vad som godkänts av grannen och om kraven för lovbefrielse verkligen varit uppfyllda, trots utredarnas förslag på skriftlighet. Stadsbyggnadskontoret anser också att en placering närmare än 4,5 m mot allmän plats alltid bör omfattas av krav på bygglov. Den kommunala fastighetsägaren som skulle representera den part som godkänner åtgärderna inom kommunen har inte sakkunskap att bedöma bl.a. påverkan på stadsbild, såsom lovhandläggare på stadsbyggnadskontor har.

Betänkandets förslag innebär att alltför stora krav kommer ställas på den enskilde när det kommer till att bedöma om en åtgärd omfattas av lovplikt eller inte. Svårigheterna för den enskilde att avgöra om kraven för bygglovsbefrielse är uppfyllda eller inte innebär att betänkandets förslag med en minskad och områdesdifferentierad lovplikt, men med bibehållna materiella krav, kommer leda till en betydande förskjutning av byggnadsnämndens roll mot tillsyn. Detta är resursineffektivt för både den enskilde och för byggnadsnämnden. Därutöver har byggnadsnämnden idag inte möjlighet att ta ut en avgift för sin tillsynsverksamhet, vilket innebär att prövningen av en åtgärds förenlighet med plan- och bygglagstiftningen i mycket högre grad än i dag kommer att bekostas genom kommunbidrag istället för genom bygglovsavgifter.

#### *Lov för byggnader*

Utredningen föreslår att uppförande av byggnad som huvudregel även i fortsättningen ska kräva bygglov. Stadsbyggnadskontoret upplever dock att sättet att reglera denna huvudregel blir mer invecklad och onödigt komplicerad.

Bygglov kommer fortsättningsvis att krävas för nybyggnad och tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad. Vissa av de undantag ifrån bygglovsplikten som finns idag, såsom för ekonomibygnader, kommer att finnas kvar. De så kallade attefallsreglerna kommer däremot att utgå och undantagen hanteras istället i enlighet med systematiken i övrigt. Det kommer därför att krävas bygglov för tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad först när tillbyggnaden är större än 30,0 kvm, eller överstiger byggnadens taknockshöjd. Tillbyggnader mindre än 30 kvm kommer även fortsättningsvis att få strida mot detaljplanen.

Förändringarna innebär att de undantag som en- och tvåbostadshus tidigare hade genom attefallsreglerna nu kan tillämpas på alla typer av byggnader. Alla typer av byggnader har därmed en möjlighet att göra en eller flera tillbyggnader som sammantaget är 30 kvm utan lov. Den lovbefriade tillbyggnadens storlek är oberoende av byggnadens storlek, vilket ger ett stort genomslag på små byggnader och litet på större byggnader. Stadsbyggnadskontoret anser att bestämmelsen tar sin utgångspunkt i enbostadshuset och

att den är sämre anpassad till större byggnader eller en grupp av byggnader inom en och samma fastighet, där gränsdragningen mellan olika byggnader och tomter kan vara svår att dra.

Utredningen föreslår också genomgripande förändringar av lovplikten för andra ändringar än tillbyggnader. De så kallade fasadändringarna ska nu bara vara lovpliktiga inom område som omfattas av detaljplan på en byggnad som inte är ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och under förutsättning att ändringen sker på en fasad som vetter mot en allmän plats. Stadsbyggnadskontoret bedömer att förslaget om att minska den generella lovplikten för fasadändringar innebär en väsentligt begränsad lovplikt för fasadändringar. En byggnad har fyra sidor och inte bara en (om det inte är sammanbyggda hus). Det arkitektoniska uttrycket, byggnadens yttre karaktärsdrag, kan förändras påtagligt om inte fasadändringar för alla sidor hanteras i bygglov. De värden som stadsbyggnadskontoret har att bevaka är inte avgränsade till endast sådana särskilt värdefulla områden eller byggnader som avses i 8 kap. 13 § PBL eller till sådana fasader som vetter mot allmän plats för vilka man i betänkandet föreslår att lovplikten ska fortsätta gälla för. Om det exempelvis är flerbostadshus i form av lamellhus syns husen från alla sidor, inte endast från allmän platsmark. Det kommer att leda till utarmning av bebyggelsemiljön och det blir ingen helhet. Dessutom skulle balkonger kunna uppföras utan att tillgängligheten och konstruktionen bevakas.

Nuvarande lovplikt för utvändiga ändringar avser också i huvudsak ändringar som påverkar en byggnads yttre utseende. Att istället, genom införande av den nya definitionen av fasadändring, övergå till att bedöma en byggnads yttre karaktärsdrag är betydligt svårare att avgöra för den enskilde, särskilt med hänsyn till att vederbörande ska bedöma om en ändring är lovpliktig eller inte.

#### *Lov för byggnader som utgör komplementbyggnader*

För komplementbyggnader föreslår utredningen en del förändringar.

Komplementbyggnader undantas från krav på bygglov upp till en viss omfattning, som är beroende av platsen den vidtas på. Bestämmelsen gäller alla typer bebyggelse och har sin motsvarighet i nuvarande bestämmelser om lovebefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus. Stadsbyggnadskontoret menar att samma synpunkter kan framföras avseende detta förslag som avseende lovebefriade tillbyggnader; att förslaget är dåligt anpassat för större byggnader eller en grupp av byggnader inom en och samma fastighet, där gränsdragningen mellan olika byggnader och tomter kan vara svår att dra. Det innebär att det kan vara svårt för den enskilde att avgöra om åtgärden uppfyller kraven för lovfrihet, samtidigt som de även ska se till att åtgärden uppfyller övriga regler och tekniska krav. Stadsbyggnadskontoret hade hellre sett att komplementbyggnaderna krävde lov men tilläts att strida mot detaljplanens bestämmelser.

Utom detaljplan föreslås en komplementbyggnad få vara 50 kvm stor och upp till 65 kvm kan uppföras totalt på tomten. Stadsbyggnadskontoret anser att undantaget endast bör avse utförande utanför sammanhållen bebyggelse. Det är inte ovanligt med områden med tät bebyggelse som av olika anledning inte omfattas av detaljplan. Möjligheten att uppföra komplementbyggnader om totalt 65 kvm kan få oönskade påverkan på stadsbilden och medföra betydande olägenheter för omgivningen.

Att attefallsreglerna försvinner innebär även att de mindre komplementbyggnader (friggebodar) som med nuvarande bestämmelser tilläts för en- och tvåbostadshus blir

otillåtna inom vissa områden på grund av de föreslagna undantagen från lovbeFrielse (till exempel värdefulla områden). De lovbeFriade åtgärderna som tillåts med de så kallade friggebodsbestämmelserna (komplementbyggnader, vindskydd och skärmtak) enligt gällande lagstiftning är välkända för allmänheten och uppfattas fungera väl även inom områden med byggnader som är särskilt värdefulla. Möjligheten att utföra de här lovbeFriade åtgärderna med nuvarande bestämmelser bör finnas kvar.

#### *Lov för åtgärder som innebär att bostäder tillkommer*

Av utredningens förslag framgår att bygglov nu alltid ska krävas för åtgärder som innebär att nya bostäder tillkommer. Tanken med förslaget är att nya bostäder vanligen innebär en förhållandevis stor omgivningspåverkan och därför bör prövas genom ett bygglov. Förändringen innebär bland annat att uppförande av komplementbostadshus och inredande av ytterligare bostad i enbostadshus, som tidigare varit lovbeFriade i enlighet med attefallsreglerna, nu kommer att kräva bygglov. Stadsbyggnadskontoret är positiv till denna förändring. Bestämmelsen om lovplikt för inredning av ytterligare bostad kan dock behöva kompletteras så att det framgår att den avser en tomt eller en fastighet.

#### *Lov för anläggningar*

Av betänkandet framgår att det föreslås en del förändringar avseende lovplikten för anläggningar. Gällande murar och plank föreslås dessa inte längre kräva lov utanför detaljplanerat område. Stadsbyggnadskontoret menar att begränsningen av lovplikten till att endast gälla inom detaljplan är tveksamt då omgivningspåverkan och grannekonflikter kan bli påtagliga även utanför planlagda områden och den enskilde har sällan kunskap om huruvida deras fastighet är planlagd eller inte. Förslaget bedöms också innebära problem ur ett trafiksäkerhetsperspektiv. Att som förslaget anger lösa siktskymning vid korsningar och utfarter inom tillsyn bedöms dessutom vara ett resursslöseri, då åtgärderna redan är utförda och bekostade av aktörerna. Stadsbyggnadskontoret föreslår därför en alternativ lagreglering där murar och plank blir lovfria upp till 0,8 m vid utfarter och korsningar och upp till 1,2 m på övriga platser.

Av betänkandet framgår också att lovplikt för pool föreslås införas. Detta har stadsbyggnadskontoret inte några direkta synpunkter på, men där stadsbyggnadskontoret ser att det är viktigt att lagförslaget förtydligas så att lovplikten endast avser permanent uppställda pooler.

Avseende övriga anläggningar föreslås begränsningar i lovplikten genom olika typer av undantag. Idrottsanläggningar föreslås till exempel bara kräva lov om det är större än 1 500 kvm och parkeringsplats ska bara kräva lov om den är större än 50 kvm inom detaljplan eller 100 kvm utanför detaljplan. Att inte kräva lov för exempelvis idrottsanläggningar mindre än 1500 kvm innebär enligt stadsbyggnadskontorets bedömning stora förändringar, där närboende grannar inte får möjlighet att påverka eller informeras om åtgärder som skulle kunna medföra störningar och olägenhet i form av höga ljudnivåer, parkeringsproblem etc. Det är en betydligt större påverkan än att lovbeFria en pool med en höjd om max 1,2m.

Avseende parkeringsanläggningar, även de som är mindre än 50 respektive 100 kvm, bedömer trafikkontoret att de bör ges möjlighet att yttra sig i denna typ av ärenden, då dessa anläggningar utgör en viktig roll i hur trafik rör sig i stort på allmän plats. De bör därför omfattas av lovplikt. Det finns också en risk att fastighetsägare kringgår de regler som är uppsatta kring parkeringstal, vilket tar bort kommunens möjlighet att reglera antal



parkeringsplatser. Detta är ett kraftfullt verktyg för att kunna påverka färdmedelsandelar för att i sin tur möta stadens trafikstrategi och därmed det uppdrag som trafikkontoret har. En felaktigt utformad parkeringsplats kan även innebära en trafiksäkerhetsrisk. Lovfria parkeringar kan innebära en risk för att ta grönområden i anspråk som inte är önskvärt.

Av betänkandet framgår också att lovplikt generellt inte ska gälla för skyltar och ljusanordningar. Stadsbyggnadskontoret anser att det finns tungt vägande skäl att fortsätta ha en generell lovplikt för skyltar och ljusanordningar. Att helt bygglovsbefria samtliga skyltar och ljusanordningar, förutom inom kulturhistoriskt värdefulla områden, skulle kunna medföra att bebyggelsemiljöer och byggnader kan få ett stort antal skyltar av storlek och omfattning som helt kan dominera en byggnad på ett icke önskvärt sätt och ”ta över” upplevelsen av stadsrum och byggnaders gestaltning. Samtidigt råder det ingen tvekan om att regleringen av skyltar behöver förenklas och inte minst förtydligas. Undantagen från lovplikt är så många att det är svårt för enskilda att förstå vad som gäller. Bestämmelser om skyltar finns inte bara i PBL, utan de regleras även i andra lagar, såsom väglagen och lagen om särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning (1998:929). Det är dessutom två olika myndigheter som beslutar, då länsstyrelsen ger tillstånd inom ett avstånd om 50m från ett vägområde. Det kan konstateras att det numera råder tämligen vild skyltning intill europavägarna i Sverige och det är uppenbart att där inte bedrivs någon tillsyn. Enligt stadsbyggnadskontoret borde istället, som en första åtgärd, lovplikten öka inom områden invid statliga vägar.

#### *Rivningslov*

I nuvarande plan- och bygglagen krävs rivningslov endast inom detaljplanerat område. Utredningen föreslår att rivningslov nu även ska krävas utanför detaljplan för byggnadsverk som bedöms ha särskilda kulturhistoriska värden. Stadsbyggnadskontoret är mycket positiv till förändringen, som ger ökade möjligheter att skydda värdefull bebyggelse, men ser samtidigt att förslaget riskerar att leda till ökade kostnader för byggnadsnämnden genom den ersättning som fastighetsägare som nekats rivningslov har möjlighet att begära.

#### *Inredande av ytterligare lokal*

Lovplikten för inredande av ytterligare lokal i en byggnad föreslås i utredningen att tas bort. Stadsbyggnadskontoret bedömer att förändringen är rimlig i normalfallet med tanke på att en motsvarande verksamhet prövats i byggnaden eller delen av byggnaden och att första punkten säkerställer en initial prövning av lämpligheten och omfattningen av ändamålet inom byggnaden. Förändringen innebär emellertid att en prövning av en detaljplans bestämmelser och eventuella begränsning av omfattningen eller placeringen av specifika verksamheter inom en byggnad inte görs. En tillkommande lokals behov av parkering eller liknande prövas inte heller i ett bygglov (utan bygglovsprövning) vilket riskerar att skapa en ohållbar situation i omvandlingsområden eller områden med hög efterfrågan på lokaler.

#### *Förhandsbesked*

Utredningen föreslår förändringar avseende förhandsbeskeden. Dessa föreslås endast kunna begäras utanför detaljplan. Förslaget sägs grunda sig på ett önskemål om att förenkla hanteringen av förhandsbeskeden. Stadsbyggnadskontoret bedömer dock att borttagande av möjligheten att söka förhandsbesked inom planlagt område innebär en onödigt försämring av möjligheten för en fastighetsägare att ges möjlighet att få svar på frågan om en åtgärd kan tillåtas eller inte. Inom områden med äldre stadsplaner eller

avstyckningsplaner används instrumentet för att pröva frågor som inte är prövade i planen. Att behålla de möjligheter som förhandsbeskedet ger med nuvarande utformning innebär inga negativa effekter. Möjligheten till ett förhandsbesked bör därför behållas för alla bygglovspliktiga åtgärder.

### **Ändrade förutsättningar för lov**

Av nuvarande plan- och bygglag framgår att bygglov ska ges för åtgärd inom ett område med detaljplan om byggnadsverket som åtgärden berör samt åtgärden i sig självt inte strider mot detaljplanen. Så kallat planenligt utgångsläge krävs därmed inom detaljplan. Om planenligt utgångsläge saknas får lov för exempelvis tillbyggnader inte beviljas. Syftet med detta krav är att tvinga fram ett genomförande av detaljplanen. Dagens regler innebär att planstridiga åtgärder som vidtagits på en fastighet som huvudregel är ett hinder för fortsatt utveckling av fastigheten. I det fall den aktuella detaljplanen är av äldre modell, där ett genomförande eventuellt inte är önskvärt fullt ut, kan detta innebära onödiga svårigheter. Stadsbyggnadskontoret ser därför mycket positivt på utredningens ambition avseende förändringar gällande det planenliga utgångsläget.

Byggnadsnämnderna har att förhålla sig till att ett stort antal äldre detaljplaner styr byggandet i städerna. I delar kan äldre detaljplaner inte längre vara önskvärda att genomföras i sin helhet, men i praktiken saknas resurser för att uppdatera alla dessa planer. Förslaget hanterar denna verklighet och innebär att fastighetsägare inte drabbas av rättsutvecklingen. Stadsbyggnadskontoret har dock förslag på en alternativ formulering, som innebär mindre risk för att olovliga byggnationer oavsiktligt godkänns i efterhand.

Avseende kraven på att den åtgärd som söks i sig själv ska följa detaljplanen så föreslår utredningen att det ska införas ytterligare en möjlighet att bevilja lov med avvikelse ifrån detaljplanen. Detta gäller de fall då åtgärden innebär att inreda vinden i ett befintligt bostadshus till bostad. Stadsbyggnadskontoret har inga synpunkter på förslaget i sig, men efterfrågar förtydligande avseende vad förslaget innebär. Utredningens förslag innebär att en åtgärd som avser inredande av vind i ett bostadshus ska få strida mot detaljplan utan begränsningar. Det bör, mot bakgrund av de förväntningar som kan skapas hos exploatörer, tydliggöras vad ”inredning av en vind” avser.

### **Ändrade förutsättningar för handläggningen av ärenden**

Betänkandet innehåller ett flertal förslag för att effektivisera handläggningen av lovärenden. Stadsbyggnadskontoret ställer sig positiv till förslaget om förenklade bestämmelser om underrättelse till grannar, där underrättelse till andra sakägare än de så kallade rågrannarna sker genom kungörelse på kommunens hemsida. Frågan om vilka som ska höras är komplex, där sakägares intresse av att informeras om och lämna synpunkter på åtgärder som påverkar deras närmiljö ska vägas mot behovet av en snabb och effektiv handläggning hos stadsbyggnadskontoret. Den nuvarande regleringen är otillfredsställande genom att den bland annat innebär att stadsbyggnadskontoret många gånger står inför ett omfattande utredningsarbete i syfte att få fram kontaktuppgifter till de som enligt lag ska höras. Bostadsrättsinnehavare är många gånger särskilt svåra att nå. Stadsbyggnadskontoret bedömer att utredningens förslag i dessa delar, där andra sakägare än så kallade rågrannar informeras via en kungörelse på kommunens hemsida, är en välbehövlig kompromiss. Post- och inrikes tidningar är ett okänt medium för den breda allmänheten, vilket innebär att information som publiceras här i praktiken inte kommer allmänheten till känna. Kungörelsen förlorar därmed sin funktion.

I teorin innebär förslaget försämrade möjligheter för dessa sakägares möjlighet att bevaka sin rätt. Med anledning av det föreslår stadsbyggnadskontoret att frågan om vilka som ska höras och hur detta ska ske måste utredas vidare. Övriga sakägares möjlighet att bevaka frågor som kan komma att påverka deras boendemiljö skulle kunna säkerställas i ännu högre grad genom utveckling av digitala verktyg. Stadsbyggnadskontoret är särskilt intresserad av digitala brevlådor och tjänster för prenumeration på beslut inom ett visst område.

I det fall ansökan ändras efter grannhörande föreslår utredningen att närboende alltid ska underrättas om en ändring av en ansökan om de tidigare haft erinran.

Stadsbyggnadskontoret bedömer dock detta vara onödigt långtgående. En planenlig revidering av ansökan som avser något annat än det som närboende haft erinran mot bör inte kräva förnyat grannhörande. Ett sådant krav skulle kunna innebära obehövt merarbete vid hantering av större projekt. Kravet bör bara omfatta sådant som de närboende haft synpunkter på. Bestämmelsen i föreslagna 9 kap. 61 § 2 st. skulle istället kunna formuleras enligt följande: ”Trots första stycket ska byggnadsnämnden underrätta de som avses i 58 och 59 §§ om ändringen avser något de har haft synpunkter på i den ursprungliga ansökan”.

Gällande kungörelse av beslut om lov och förhandsbesked motsätter sig stadsbyggnadskontoret betänkandets förslag om att samtliga beslut om lov och förhandsbesked, oavsett utfall, ska kungöras. Ansökningar gällande åtgärder som på grund av sin art, storlek eller lokalisering kan innebära en betydande miljöpåverkan utgör en mindre andel av stadsbyggnadskontorets totala volym. Kravet bör därför begränsas till så kallade MKB-projekt.

### **Ändringar avseende kraven vid genomförande av lov- eller anmälningspliktiga åtgärder**

Betänkandet föreslår att krav på anmälan enligt 6 kap 1 § PBF endast ska gälla krav vid invändiga ändringar samt viss rivning i projekt som inte kräver lov. Alla åtgärder som idag är anmälningspliktiga föreslås inte vara det i förslaget. Stadsbyggnadskontoret anser att följande åtgärder fortsatt bör vara anmälningspliktiga:

- Avsevärt ändrad planlösning – konsekvensen blir annars att invändiga ändringar som påverkar tillgänglighet, rumshöjd, dagsljus, solljus, boendeutformning vilket bevakas i lovärenden vid nybyggnad eller tillbyggnad kan ändras utan anmälan. Det innebär en stor risk att kraven inte upprätthålls vid ändringar på grund av ovilja eller okunskap hos den som bygger. Konsekvensen blir att bostäder eller lokaler försämras och inte uppfyller krav enligt boverkets byggregler. Dessa ändringar kommer troligen aldrig uppdagas genom tillsyn då grannar eller byggnadsnämnden inte upptäcker det som sker inomhus.
- Anmälan för underhåll av byggnadsverk med bevarandevärde och skyddsbestämmelser. Underhållsarbete kan förvanska en byggnad med bevarandevärde och det är ofta svårt för fastighetsägaren att avgöra vad som är underhåll och vad som är ändring. Om det krävs anmälan kan byggnadsnämnden ställa krav på antikvarisk kontroll vid underhållsarbeten vilket annars är helt upp till fastighetsägaren att avgöra.

Att lovfria åtgärder kan kräva anmälan på grund av att tekniska krav påverkas bedömer stadsbyggnadskontoret är fortsatt svårt för den enskilde att förstå. Det kan till exempel

gälla fasadbyte som påverkar brandskyddet eller tillbyggnader som påverkar konstruktioner väsentligt i befintlig byggnad. Stommen i befintlig byggnad kan påverkas väsentligt om stora öppningar tas upp mot lovfria tillbyggnader eller av tillkommande laster från tillbyggnader. Om antalet lovfria åtgärder ökar blir detta mer vanligt förekommande. Hänvisningen till krav på anmälan enligt PBF i avsnitt som beskriver lovfria åtgärder i PBL bör därför vara mycket tydligare.

I betänkandet föreslås vidare att start- och slutbesked alltid ska vara skriftliga beslut, att lovbefriad tillbyggnad kan byggas samtidigt som man bygger nytt och att startbesked ska ges för frivilliga lov om sökande vill. Stadsbyggnadskontoret är positiv till att det fastslås i lag att besluten ska vara skriftliga och att lovbefriad tillbyggnad kan byggas samtidigt som man bygger nytt. Avseende det sistnämnda har stadsbyggnadskontoret dock synpunkter på lagtexten i andra stycket i 9 kap 52 § PBL som beskriver villkoren för en sådan byggnation. Texten anger att kravet bara gäller lovfri tillbyggnad vid nybyggnad av ett en- eller bostadshus eller en komplementbyggnad. Lagtexten bör också bör gälla vid lovpliktiga ändringar av en- eller bostadshus eller en komplementbyggnad. Det förekommer relativt ofta att sökande vill göra en tillbyggnad där en del av tillbyggnaden är lovfri och resterande del ska prövas som lovpliktig.

Stadsbyggnadskontoret har vidare synpunkter på genomförandeskedet i de fall lovfria och lovpliktiga åtgärder kombineras. Om det frivilliga lovet gäller en lovfri åtgärd som byggherren vill uppföra samtidigt som en åtgärd med lov anser kontoret att det ska krävas startbesked och slutbesked för den lovfria åtgärden. Det ska alltså inte vara frivilligt för sökande att begära sådana beslut. En förutsättning för åtgärden som kräver lov är att den lovfria delen byggs samtidigt. Det blir svårt för byggnadsnämnden att följa upp projektet om bara delar av det som byggs omfattas av startbesked och slutbesked. I avsnitt 7.17.5 nämns frivilligt slutbesked men det saknas i lagtexten i 10 kap. Det behövs ett tillägg i 10 kap 34 § PBL som lyder: ”Kravet på slutbesked gäller även för en åtgärd med frivilligt lov enligt 9 kap. 28 § om den sökande har begärt ett slutbesked”. Även slutbesked ska sökas för ett frivilligt lov för en lovfri åtgärd som uppförs samtidigt som åtgärd med lov enligt resonemanget i föregående stycke.

Stadsbyggnadskontoret ser vidare positivt på betänkandets förslag att kontrollplan inte ska krävas för enklare åtgärder. Stadsbyggnadskontoret bedömer dock att betydligt fler åtgärder bör bedömas som enkla än de som i betänkandet räknas upp som exempel. Stadsbyggnadskontoret anser vidare att det bör finnas en tydligare koppling mellan krav på kontrollansvarig och krav på kontrollplan i lagtexten. En åtgärd som kräver kontrollansvarig bör alltid kräva kontrollplan. Stadsbyggnadskontoret föreslås däremot att kontrollplaner inte ska krävas i ärenden utan kontrollansvarig om byggnadsnämnden inte bedömer att den behövs. En kontrollplan som byggherren upprättar själv är oftast en pappersprodukt. Byggherren har dålig kunskap om vad som ska kontrolleras och hur. Byggnadsnämnden kan i stället kräva kontroll av sakkunnig med intyg inför slutbesked om det krävs för att säkerställa att projektet är korrekt utfört. Med tanke på att utredningen föreslår att många åtgärder ska bli lovfria och därmed inte kräver en kontrollplan ligger det i linje med att förenkla byggprocessen.

Avseende den föreslagna huvudregeln i punkt 2 i 7 kap 5 § PBF, om att en anmälan inte ska kräva en kontrollansvarig, så menar stadsbyggnadskontoret att många anmälanärenden är komplexa. Det kan till exempel gälla invändiga ändringar i kontor, skola, flerbostadshus, restaurang, centrumverksamhet etc där det definitivt krävs en

kontrollansvarig. Anmälan för ärenden i småhus är däremot oftast enklare projekt. Lagtexten i punkt 2 bör ändras till: åtgärder i en- och tvåbostadshus som omfattas av krav på anmälan. Huvudregeln enligt punkt 4 i 7 kap 5 § PBF är vidare att inredning av ytterligare bostad i ett enbostadshus inte kräver en kontrollansvarig. Ändringarna i befintlig byggnad blir ofta omfattande och kan vara komplicerade att utföra för att uppnå krav på bostadsfunktioner, brandskydd, ljud och tillgänglighet. Byggherren behöver stöd av en kontrollansvarig för bevaka att kraven blir uppfyllda. Därför anser stadsbyggnadskontoret att punkt 4 bör strykas.

### **Ökat inflytande för försvaret**

Det framgår av utredningen att utredningen mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget har lagt stor vikt vid att tillgodose Försvarmaktens (FM) behov i bygglovsprocessen. Detta har inneburit att ett förtydligande har tillkommit om att FM alltid ska meddelas om de beslut som de berörs av. Detta ställer sig stadsbyggnadskontoret positiv till. Utredningen föreslår också att för att lov eller förhandsbesked ska kunna ges för en åtgärd inom område med anspråk på riksintresse för Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska krävas medgivande från dessa myndigheter. Ett medgivande innebär att det införs en vetorätt för främst Försvarmakten. Vid införandet av plan- och bygglagen infördes ett riksintressesystem för att staten inom vissa gränser skulle kunna behålla visst inflytande. För att ett beslut ska upphävas krävs att det medför påtaglig skada på riksintresseanspråket. Att det är fråga om anspråk på riksintresse omnämns inte i förslaget och inte heller berörs hur riksintressefrågan har vuxit fram för att balansera kommunernas beslutanderätt mot vissa statliga intressen. Stadsbyggnadskontoret bedömer att förslaget är stötande ur ett kommunalt perspektiv och det bör inte införas. Snarare borde övervägas om inte prövningen av Försvarmaktens intressen vid bygglovgivning, efter prövning i länsstyrelse, prövas av domstol istället för regeringen.

Henrik Kant

Carita Sandros

Stadsbyggnadsdirektör

Chef Byggavdelningen