

Promemoria

Tidsbegränsade bygglov för flyttbara bostäder

Promemorians huvudsakliga innehåll

Det krävs en rad åtgärder för att möta det stora behovet av bostäder i landet. Bostadsbyggandet har under en lång följd av år legat på en för låg nivå i förhållande till befolkningsutvecklingen. Framför allt behövs det ett stort antal hyresbostäder som fler hushåll har möjlighet att efterfråga. Vid sidan av åtgärder för att på lång sikt lösa bostadsbristen genom permanent byggnation krävs även ökade möjligheter till lösningar på kortare sikt. Ett sätt att hantera en del av den mest akuta bostadsbristen är att uppföra bostäder med stöd av tidsbegränsade bygglov.

I denna promemoria föreslås att det i plan- och bygglagen förs in en särskild reglering om tidsbegränsat bygglov för flyttbara byggnader för bostadsändamål. Förslaget innebär en förenkling i förhållande till de möjligheter som redan finns att uppföra bostäder med tidsbegränsade bygglov. Förenklingen innebär att det ska göras en bedömning endast av om byggnaden är flyttbar och inte av om behovet av åtgärden är tillfälligt, vilket krävs för att få tidsbegränsat bygglov med stöd av befintlig reglering. Tidsbegränsat lov ska enligt förslaget få ges även om samtliga förutsättningar för ett permanent bygglov är uppfyllda, vilket den redan gällande bestämmelsen om tidsbegränsat bygglov inte ger utrymme för. Ett sådant tidsbegränsat bygglov får ges för sammanlagt högst 15 år.

I promemorian föreslås även att det i plan- och byggförordningen förs in bestämmelser som innebär att vissa krav på byggnader, bl.a. när det gäller lämplighet, tillgänglighet och användbarhet, inte behöver uppfyllas i fråga om flyttbara bostadsbyggnader som uppförs med stöd av tidsbegränsade bygglov. De föreslagna ändringarna innebär inte sänkta krav enligt miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken avseende t.ex. hälsoskydd.

Syftet med förslaget är att göra det möjligt att använda flyttbara bostäder som ett komplement till permanent byggnation där bostadsbehovet inte fullt ut kan tillgodoseas genom ordinarie plan- och byggprocesser. Förslaget skapar också större möjligheter till en effektiv markanvändning, bl.a. under pågående plan- och byggprocesser.

Det föreslås att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2017. Möjligheten till tidsbegränsade bygglov för flyttbara byggnader för bostadsändamål föreslås gälla för en begränsad tid. Bestämmelserna föreslås således upphöra att gälla den 1 juli 2023.

Innehållsförteckning

1	Promemoria för remittering	3
2	Författningstext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	5
2.3	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	6
2.4	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	7
3	Ärendet	8
4	Bakgrund	8
5	Tidsbegränsade bygglov för flyttbara byggnader för bostadsändamål	8
6	Krav på flyttbara byggnader för bostadsändamål	12
7	De nya reglerna ska vara tidsbegränsade	13
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	14
9	Konsekvenser	15
9.1	Konsekvenser för staten	15
9.2	Konsekvenser för kommunerna	16
9.3	Konsekvenser för företag	16
9.4	Konsekvenser för enskilda	17
9.5	Konsekvenser för miljön	17
10	Författningskommentar	19
10.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 2.1	19
10.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 2.2	20

1 Promemoria för remittering

Denna promemoria har utarbetats av en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet för remittering till berörda instanser.

2 Författningstext

2.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 9 kap. 43 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 9 kap. 33 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

33 a §

För en flyttbar byggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 30–32 a §§.

Ett sådant bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga femton år.

43 §

Om inte annat följer av 9 eller 33 §, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Om inte annat följer av 9, 33 eller 33 a §, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 9 kap. 33 a § ska upphöra att gälla, dels att 9 kap. 43 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt förslag 2.1

Föreslagen lydelse

9 kap.

43 §

Om inte annat följer av 9, 33 eller 33 a §, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft.

Om inte annat följer av 9 eller 33 §, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2023 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelserna.

2.3 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Regeringen föreskriver att det i plan- och byggförordningen (2011:338) ska införas en ny paragraf, 3 kap. 30 §, och närmast före 3 kap. 30 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Undantag för flyttbara byggnader för bostadsändamål

30 §

Kraven i 8 kap. 1 § och 4 § första stycket 7 och 8 plan- och bygglagen (2010:900) och 1, 4 och 6 §§ samt 16–18 §§ detta kapitel samt i de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna behöver inte uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad avseende en sådan byggnad som avses i 9 kap. 33 a § plan- och bygglagen.

Det som anges i första stycket gäller inte om det skulle medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

2.4 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Regeringen föreskriver i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338)
dels att 3 kap. 30 § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 3 kap. 30 § ska utgå.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

2. Den upphävda paragrafen gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2023 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3. Den upphävda paragrafen gäller fortfarande för ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad av en byggnad som har uppförts med stöd av bestämmelserna.

3 Ärendet

I denna promemoria föreslås ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, och plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, som syftar till att hantera en del av det behov av bostäder som inte inom rimlig tid kan tillgodoses genom ordinarie plan- och byggprocesser.

4 Bakgrund

Bostäder är en del av livsmiljön och tillgång på bostäder är nödvändigt för att individer ska kunna etablera sig och utveckla sina liv. Bostäder är även en förutsättning för att arbetsmarknaden ska fungera och för samhällets ekonomiska tillväxt. Boverket har i juni 2016 uppskattat att det behöver byggas över 700 000 nya bostäder under perioden 2015–2025, varav 440 000 redan fram till 2020. Orsaken är dels den förväntade befolkningsökningen, dels att byggandet de senaste åren varit allt för lågt för att svara mot behoven. Bostadsbristen har i stora delar av landet blivit än mer akut som en följd av det historiskt stora antal asylsökande som kom till Sverige 2015. Det kommer att krävas en rad åtgärder för att utbudet av bostäder ska öka i den takt som krävs, särskilt under de närmast kommande åren. Bostadsbristen ska på lång sikt lösas genom permanent byggnation, men i den situation som i dag råder krävs även ökade möjligheter till alternativa lösningar under en övergångsperiod. Dagens reglering ger begränsade möjligheter till sådana lösningar när det gäller bostäder. Mot denna bakgrund föreslås ändringar i PBL och PBF som syftar till att hantera en del av behovet av bostäder som inte inom rimlig tid kan tillgodoses genom ordinarie plan- och byggprocesser.

5 Tidsbegränsade bygglov för flyttbara byggnader för bostadsändamål

Förslag: För en flyttbar byggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden uppfyller någon förutsättning för ett permanent bygglov. Ett sådant tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga femton år.

Skälen för förslaget

Nuvarande bestämmelser om tidsbegränsade bygglov

I 9 kap. 33 § PBL finns bestämmelser om tidsbegränsade bygglov. För en åtgärd som uppfyller någon eller några men inte alla förutsättningar för permanent bygglov får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär

det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Ett sådant lov ska ges, om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark. Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år men tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden för det tidsbegränsade bygglovet uppgår till maximalt femton år. Tidsbegränsat bygglov kan ges för alla slags bygglovspliktiga åtgärder. Den efter förlängning sammanlagda tiden får enligt paragrafen överstiga femton år endast om lovet ska användas för ett ändamål av säsongskaraktär i enlighet med 9 kap. 9 § PBL.

Avsikten med bestämmelsen om tidsbegränsat lov är bl.a. att mark ska kunna användas på något meningsfullt sätt i avvaktan på att den efter exempelvis detaljplanläggning tas i anspråk för ett mer långsiktigt ändamål (jfr prop. 1985/86:1 s. 163).

Bestämmelserna om tidsbegränsat bygglov avser alla slags bygglovspliktiga åtgärder. Huvudregeln är att permanent bygglov ska ges (prop. 2006/07:122 s. 52 ff.). Först om sådant lov inte kan ges blir tidsbegränsat bygglov aktuellt. Vilka krav eller i vilken grad kraven för permanent bygglov ska vara uppfyllda bedöms i varje enskilt fall, där de eventuella olägenheterna av åtgärden vägs mot åtgärdens nytta. Syftet med åtgärden, snarare än dess planerade varaktighet, avgör vilka krav som är rimliga. Hur utvecklingen av den byggnad eller motsvarande som omfattas av lovet ska gå till bör redovisas redan i bygglovsansökan, eftersom utvecklingen ska vara en naturlig del av de åtgärder som vidtas med stöd av ett tidsbegränsat bygglov.

I praxis har krav ställts upp på att åtgärden verkligen är tillfällig. Det är inte tillräckligt att lov endast begärs för en begränsad period. Omständigheterna måste vara sådana att åtgärdens provisoriska karaktär med hänsyn till dess syfte och de tekniska och ekonomiska möjligheterna att återgå till ett planerligt användningssätt framstår som reell. Inte heller det förhållandet att åtgärden är lätt demonterbar medför att åtgärden ska anses vara tillfällig om det samtidigt framgår att behovet av byggnaden inte är tidsbegränsat. Sökanden måste alltså uppge att behovet av den sökta åtgärden är tillfälligt och åberopa omständigheter och bevis för att visa detta. Denna praxis framgår av flera domstolsavgöranden, bl.a. RÅ 1994 ref. 13, RÅ 1998 not 92 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 januari 2014 i mål nr P 7678-13.

Av praxis framgår även att den lämplighetsprövning som ska ske omfattar en avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och andra intressen som skyddas av PBL och annan lagstiftning. Faktorer som t.ex. betydande olägenhet för omgivningen i den mening som avses i 2 kap. 9 § PBL kan då inte bortses från (jfr bl.a. RÅ 1991 not. 162 och RÅ 1994 ref. 13).

Behov av en särskild reglering för flyttbara byggnader för bostadsändamål

Bostadsbristen är i dag så allvarlig att det behöver byggas nya bostäder i en omfattning som Sverige inte har varit i närheten av på många år. Regeringens politik innebär att bostadsbyggandet ska vara långsiktigt. I många av landets kommuner är dock behovet av bostäder i dag så stort att det inte inom rimlig tid kan tillgodoses enbart genom ordinarie plan-

och byggprocesser. Ett sätt att hantera en del av bostadsbristen är användning av byggnader som kan uppföras med stöd av tidsbegränsade bygglov. Sådana bygglov innebär även en möjlighet för byggnadsnämnden att effektivisera markanvändningen genom att tillåta en åtgärd som är angelägen eller önskvärd under en begränsad tid.

För att tidsbegränsade bygglov ska få ges krävs i dag enligt praxis att behovet av åtgärden är tillfälligt. Detta skapar i många fall osäkerhet om bostäder kan uppföras med stöd av ett tidsbegränsat lov, vilket i sin tur hämmar intresset av att bygga sådana bostäder. Med hänsyn till bostadsbristen är det angeläget att tillvarata alla möjligheter till etablering av nya bostäder. Arbetsgruppens bedömning är att motsvarande osäkerhet inte finns i fråga om tidsbegränsat bygglov för boenden, t.ex. asyloboenden.

Mot den bakgrunden anser arbetsgruppen att det behövs en särskild reglering om tidsbegränsade bygglov för bostäder och för åtgärder som behövs i anslutning till bostadsbyggnaderna. Syftet är att göra det möjligt att i större utsträckning kunna uppföra flyttbara byggnader för bostadsändamål än vad befintliga bestämmelser ger utrymme för.

En förenklad prövning

Arbetsgruppen föreslår att det i PBL införs en ny paragraf om tidsbegränsade bygglov för flyttbara byggnader för bostadsändamål och tillhörande åtgärder, som i några viktiga avseenden skiljer sig från den befintliga regleringen. Den nya bestämmelsen bör inte innehålla något särskilt krav på att åtgärden ska avses pågå under en begränsad tid. Avsikten är att det inte ska ske någon prövning av om behovet av åtgärden är tillfälligt. Det ska i stället krävas att byggnaden är flyttbar, vilket uteslutande bör ta sikte på de tekniska och ekonomiska möjligheterna att avveckla åtgärden inom den avsedda tiden. Syftet med att byggnaden ska vara flyttbar är att marken efter borttagandet ska kunna återställas och t.ex. användas för det ändamål den ursprungligen varit avsedd för.

En annan skillnad är att tidsbegränsat lov bör få ges även om alla förutsättningar för permanent lov är uppfyllda. Det kan finnas situationer där det för att åstadkomma en effektiv markanvändning är lämpligt att ge ett tidsbegränsat bygglov trots att byggnationen i och för sig uppfyller alla förutsättningar för permanent bygglov, exempelvis när det finns en lämplig plats för uppställande av flyttbara bostäder i ett område som antingen är under planläggning eller som har planlagts men där planen ännu inte är genomförd. I sådana situationer finns det, om alla krav inte får vara uppfyllda, en risk för att sökanden sänker sina ambitioner, t.ex. i fråga om kvalitet eller tillgänglighet, endast i syfte att få ett tidsbegränsat bygglov. En sådan effekt skulle vara särskilt olämplig när det är fråga om bostäder.

Vidare behöver inte den nya regleringen, vid sidan av 9 kap. 33 § PBL, innehålla någon bestämmelse om att lov ska ges om en åtgärd har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning.

Bestämmelsen bör ge kommunen en möjlighet att ge tidsbegränsat bygglov. Därmed förutsätts, i likhet med vad som gäller för tillämpningen av 9 kap. 33 § PBL, att det sker en lämplighetsbedömning som omfattar en avvägning mellan olika motstående intressen. I detta sammanhang bör framhållas att enbart den omständigheten att det allmänna intresset

av att uppföra bostäder i ett läge av bostadsbrist är stort inte alltid bör innebära att åtgärden tillåts.

Begränsningarna i tid för en åtgärd som vidtas med stöd av den föreslagna bestämmelsen bör vara desamma som de som gäller enligt 9 kap. 33 § PBL. Dessa tidsgränser bedöms vara rimliga även i fråga om att uppföra flyttbara byggnader för bostadsändamål, särskilt som avsikten är att, samtidigt som den föreslagna regleringen införs, öka möjligheterna att ställa upp samma byggnad på en annan plats (se avsnitt 6). När det gäller den nu föreslagna bestämmelsen behövs inte, till skillnad från vad som gäller enligt den befintliga regleringen av tidsbegränsat bygglov, någon särskild bestämmelse om åtgärder för säsongsåndamål.

Uppförandet av en byggnad med stöd av den nya regleringen ska, i likhet med vad som gäller lovpliktiga åtgärder i övrigt, ha påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft (se 9 kap. 43 § PBL). När tiden för åtgärden för vilken lov har getts har gått ut har åtgärden inte längre stöd i lag och den markanvändning som åtgärden har avsett ska upphöra (jfr 10 kap. 2 § PBL). Om så inte sker, kan kommunen ingripa med stöd av 11 kap. PBL för att åstadkomma rättelse (jfr prop. 2006/07:122 s. 73 f.).

Totalförsvarets intressen m.m.

Under beredningen har fråga väckts om hur förslaget förhåller sig till bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken och skyddet för totalförsvarets intressen. Om ansökan om tidsbegränsat lov enligt den nya paragrafen avser en åtgärd utanför ett område med detaljplan tillämpas 3 och 4 kap. miljöbalken (9 kap. 31 § PBL). Om ärendet gäller en åtgärd inom detaljplanelagt område har 3 och 4 kap. miljöbalken beaktats vid framtagandet av planen och prövas därför inte (9 kap. 30 § PBL). Enligt 9 kap. 25 § PBL ska byggnadsnämnden underrätta bl.a. kända sakägare och ge dem tillfälle att yttra sig över en ansökan som avser en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser. Som redovisats ovan innefattar prövningen av ett tidsbegränsat lov en avvägning mellan olika motstående intressen, exempelvis totalförsvarets intressen, och en lämplighetsbedömning. Enligt arbetsgruppens bedömning säkerställs skyddet för bl.a. totalförsvarets intressen genom det regelverk som gäller vid prövningen av ett tidsbegränsat lov.

6 Krav på flyttbara byggnader för bostadsändamål

Förslag: Kraven i plan- och bygglagen på att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål, ha en god form-, färg- och materialverkan, och vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga behöver inte uppfyllas för sådana byggnader som har uppförts med stöd av den nya bestämmelsen. Detta gäller även de tekniska egenskapskraven i lagen avseende byggnadens ändamålsenlighet, tillgänglighet samt användbarhet, om det inte innebär en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet.

Skälen för förslaget

Gällande rätt

I 8 kap. PBL finns krav på byggnadsverk m.m. Kraven på en byggnads utformning innebär att byggnaden ska vara lämplig för sitt ändamål, ha en god form-, färg- och materialverkan och vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (8 kap. 1 §). Kraven på lämplighet och tillgänglighet utgör även tekniska egenskapskrav enligt 8 kap. 4 § PBL. Skillnaden mellan utformningskraven och de tekniska egenskapskraven kan sägas vara att de förra prövas av byggnadsnämnden inom ramen för bygglov medan de senare bedöms av byggnadsnämnden inför startbeskedet, dvs. i ett senare skede av byggprocessen. För samtliga krav gäller att byggherren ansvarar för att de uppfylls. Kraven i PBL är allmänt hållna, men fylls ut av bestämmelser i 3 kap. PBF. Dessa bestämmelser preciseras sedan ytterligare i Boverkets byggregler, BFS 2011:6, BBR. De tekniska egenskapskraven ska uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad och annan ändring av en byggnad än ombyggnad, och så att de med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

Undantag från kraven på flyttbara byggnader för bostadsändamål

För att flyttbara byggnader för bostadsändamål ska byggas och komma till användning i den utsträckning som krävs för att tillgodose behovet av bostäder där det är som störst, är det viktigt att bostäderna är kostnadseffektiva. Detta förutsätter flexibilitet gällande disponeringen av byggnadernas ytor och kan innebära att byggnaderna produceras med hög grad av generalitet och standardisering. Det är också viktigt att utformningen bedöms lika i olika kommuner, så att byggnaderna kan serietillverkas och flyttas. Byggnadsnämnden får redan med dagens bestämmelser ge ett tidsbegränsat lov för en åtgärd som inte uppfyller något av utformningskraven. För att undvika att kommunerna ställer olika krav gällande utformningen av en flyttbar byggnad för bostadsändamål anser arbetsgruppen att det finns skäl att införa ett generellt undantag från utformningskraven i PBF i fråga om sådana byggnader när de uppförs med stöd av tidsbegränsade bygglov. I sammanhanget kan kostateras att det inte finns något som hindrar att även serieproducerade byggnader ges en

god arkitektonisk bearbetning. Det är också lämpligt att motsvarande undantag införs när det gäller de tekniska egenskapskraven om lämplighet för det avsedda ändamålet samt tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, med den begränsningen att sådana avsteg inte får innebära en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet.

Att en byggnad som ska användas för bostadsändamål inte behöver uppfylla utformningskraven innebär bl.a. en större flexibilitet i fråga om bostadens storlek och om disponeringen av dess ytor. Mindre bostäder kan möjliggöra att fler bostäder kan uppföras på samma yta. Bostädernas möjliga utformning begränsas av bestämmelserna i 12 kap. 9 § jordabalken (hyreslagen) om lägenhetens skick vid hyresgästens tillträde och 18 a § hyreslagen om lägsta godtagbara standard för hyresbostäder. Även bestämmelserna om skydd mot olägenheter för människors hälsa i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd gäller (se bl.a. 33 och 35 §§).

Förslaget kan innebära att det i större utsträckning än i dag kommer att byggas bostäder som inte är tillgängliga för personer med nedsatt rörelseförmåga. Ett övergripande mål för Sveriges funktionshinderspolitik, som utgår från konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, är att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning blir fullt delaktiga i samhällslivet. För att nå målet ska arbetet särskilt inriktas på att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning, bl.a. bristande tillgänglighet. Det finns äldre byggnader som inte uppfyller tillgänglighetskraven och det är särskilt angeläget att de bostäder som tillkommer genom permanent nybyggnation är tillgängliga för personer med funktionshinder. De bostäder som förslaget tar sikte på är dock inte avsedda att användas som ersättning för permanent byggnation utan som ett komplement i kommuner där bostadsbristen på kort sikt inte kan åtgärdas på annat sätt. Mot bakgrund av vikten av att dessa bostäder tillkommer och av att regleringen endast kommer att gälla under en begränsad tid (se nästa avsnitt) samt att bostäderna endast är avsedda att användas som komplement till permanent byggnation, anser arbetsgruppen att förslagen i denna promemoria kan accepteras.

7 De nya reglerna ska vara tidsbegränsade

Förslag: De nya paragraferna i plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen ska vara tidsbegränsade. Paragrafernas giltighetstid ska vara sex år.

Skälen för förslaget: Som framgått ovan är behovet av nya bostäder i många av landets kommuner så stort att det inte inom rimlig tid kan tillgodoses enbart genom ordinarie plan- och byggprocesser. De ändringar som föreslås i PBL och PBF möjliggör att fler bostäder kommer att kunna uppföras med stöd av tidsbegränsade bygglov under en tid då behovet är mycket stort. Utgångspunkten är dock även fortsättningsvis att

bostadsbristen på sikt ska lösas genom planering för permanenta bostäder. Mot den bakgrunden föreslår arbetsgruppen att de nya bestämmelsernas giltighet ska vara tidsbegränsade. Det är svårt att i dag bedöma hur länge behovet av de nya bestämmelserna kommer att finnas kvar. Behovet av bostäder tyder dock på att bestämmelserna bör finnas kvar till dess att situationen på bostadsmarknaden har hunnit förbättras. Med hänsyn härtill framstår sex år som en lämplig giltighetstid.

Arbetsgruppen anser dock att det är viktigt att utvecklingen på bostadsmarknaden följs noga för att säkerställa att bostadsbehovet tillgodoses. Det bör därför finnas en beredskap för att ta ställning till om det finns ett behov av att förlänga giltighetstiden för de nya bestämmelserna ytterligare en tid.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2017 och upphöra att gälla den 1 juli 2023. Bestämmelserna ska dock fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före giltighetstidens utgång och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Paragrafen i lagen ska fortfarande gälla i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelserna. Paragrafen i förordningen ska fortfarande gälla för ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad av en byggnad som har uppförts med stöd av bestämmelserna.

Skälen för förslaget

Ikraftträdande och giltighetstid

Ändringarna i PBL och PBF bör träda i kraft så snart som möjligt. Som anförs i avsnitt 7 bör bestämmelsernas giltighetstid begränsas till sex år.

Övergångsbestämmelser

De föreslagna bestämmelserna bör fortsätta att gälla i fråga om mål och ärenden som har påbörjats före giltighetstidens utgång och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Vidare bör bestämmelsen i PBL om tidsbegränsat bygglov fortsätta att gälla i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelsen. Detsamma bör gälla regleringen i PBF avseende ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad av en byggnad som har uppförts med stöd av bestämmelserna.

9 Konsekvenser

9.1 Konsekvenser för staten

Förslaget innebär större möjligheter att med stöd av tidsbegränsade bygglov uppföra byggnader för bostadsändamål. I kommuner där bristen på bostäder är stor och behovet inte kan tillgodoses genom ordinarie plan- och byggprocesser inom de närmast kommande åren, kan flyttbara byggnader för bostadsändamål fungera som ett komplement till permanent byggnation samt öka effektiviteten i markanvändningen.

I huvudsak innebär förslaget dels att den som begär ett tidsbegränsat bygglov för en byggnad för bostadsändamål inte behöver visa att behovet av bostäder i området är tillfälligt, dels att utformningskraven i 8 kap. 1 § PBL och motsvarande egenskapskrav i 8 kap. 4 § första stycket 7 och 8 samma lag inte behöver uppfyllas, förutom om det skulle medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet.

I förhållande till dagens regler om tidsbegränsat bygglov innebär förslaget ingen förändring i fråga om var byggnaderna kan lokaliseras med hänsyn till skyddade områden enligt miljöbalken, riksintresse för totalförsvaret m.m.

När det gäller utformningskraven får kommunerna i dag bestämma om kraven ska vara uppfyllda i fråga om åtgärder som uppförs med stöd av ett tidsbegränsat lov. Förslaget bedöms medföra en större enhetlighet i kommunernas tillämpning av reglerna i detta avseende. Det minskade utrymmet för beslutande myndigheters möjligheter att ställa krav i fråga om dels tillfälligt behov, dels utformningskrav, förenklar dessutom beslutande och överprövande myndigheters prövning.

Det ökade utrymmet för avsteg kan i viss mån öka osäkerheten om vilken standard som krävs för bostadsbyggnader uppförda med stöd av tidsbegränsat lov. Det kan finnas behov av att Boverket i sina regler klargör vilka avsteg som innebär en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet. Det kan även finnas behov av att Boverket uppdaterar sin vägledning, t.ex. webbtjänsten PBL kunskapsbanken. Förslaget kan även medföra behov av informationsinsatser riktade till bl.a. kommuner, företag och enskilda.

Förslaget väntas få till följd att fler tidsbegränsade bygglov för bostäder ges samt att mer mark tas i anspråk för tillfälliga åtgärder. Detta kan leda till att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna belastas med fler överklagade mål och ärenden som gäller tidsbegränsade bygglov, särskilt om de nya bestämmelserna utnyttjas i tätbebyggda områden där många närboende berörs. Det är dock mindre sannolikt att en ökning av antalet överklagade mål och ärenden blir annat än marginell, bl.a. mot bakgrund av att kommunen fortfarande kommer ha möjlighet att ställa krav på lokalisering, placering och utformning med hänsyn till omgivningen, vilket borde minska klagobenägenheten. Eftersom den föreslagna lagparagrafen innehåller vissa förenklingar i jämförelse med den nuvarande regleringen bör prövningen bli enklare och utgången mer förutsägbart än vad som är fallet med dagens regler. De merkostnader som förslaget i sig kan medföra för berörda statliga myndigheter bedöms vara så begränsade att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Den föreslagna förordningsändringen innebär inte några nya tekniska krav på de bostadsbyggnader som uppförs med stöd av tidsbegränsat lov, utan utgör enbart lättnader i förhållande till gällande krav. Den behöver därför inte anmälas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

9.2 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget väntas innebära att mer mark, särskilt mark som kommunen har planlagt, tas i anspråk för flyttbara bostadsbyggnader under en tid. Detta kan göra en mer effektiv markanvändning möjlig och delvis tillgodose ett behov av bostäder där bristen är som störst. Troligtvis kommer den nya möjligheten till tidsbegränsat bygglov främst att komma till användning inom planlagda områden, eftersom en ny sammanhållen bebyggelse kräver detaljplan enligt 4 kap. 2 § PBL.

Förslaget innebär även att den som begär tidsbegränsat bygglov för en åtgärd som omfattas av den nya lagparagrafen inte behöver visa att behovet av bostadsbyggnaden är tillfälligt, exempelvis genom att åberopa kommunens pågående detaljplanering för bostäder i övrigt. Kommunen behöver alltså inte, på det sätt som följer av den befintliga bestämmelsen om tidsbegränsat bygglov, vara behjälplig med sådan information. Kommunen träffas också av förenklingen i de fall kommunen själv uppträder som sökande. Att sökanden inte måste visa att behovet av bostäder är tillfälligt innebär sannolikt att kommunerna får behandla fler ansökningar om tidsbegränsade bygglov avseende bostäder än i dag.

Förslaget innebär vidare undantag från utformningskraven och de tekniska egenskapskrav som motsvarar utformningskraven, vilket innebär en enklare prövning för kommunen. Osäkerheten i fråga om vad som krävs för att en åtgärd inte ska anses medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet bör på sikt kunna begränsas genom insatser från Boverket.

9.3 Konsekvenser för företag

Den föreslagna lagregleringen innebär större möjligheter för företag som tillhandahåller flyttbara bostadsbyggnader att uppföra sådana med stöd av tidsbegränsade bygglov. Föreslagna förordningsbestämmelser innebär att PBL:s krav på lämplighet, god form-, färg- och materialverkan samt tillgänglighet inte behöver uppfyllas. Detta medför en större flexibilitet gällande disponeringen av byggnadens ytor och möjliggör fler och mer kostnadseffektiva bostäder. Enligt nuvarande regler om tidsbegränsade bygglov får kommunerna själva avgöra om utformningskraven ska gälla eller inte, vilket kan upplevas som besvärligt utifrån ett byggherreperspektiv. Förslaget förmodas medföra att regelverket i detta avseende blir mer förutsägbart och att möjligheterna att kunna använda samma utformning i olika kommuner ökar. Osäkerhet i fråga om vad som krävs för att

en åtgärd inte ska anses medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet bör kunna hanteras genom insatser från Boverket. När möjligheterna till serieproduktion ökar kan produktionskostnaderna minska.

9.4 Konsekvenser för enskilda

Förslaget får störst betydelse för den som kan komma att bo i en bostad uppförd med stöd av de nya bestämmelserna. Ändringarna innebär bättre förutsättningar att få en bostad i ett område där bostadsbristen är stor.

Förslaget innebär att fler kan komma att bo i nyuppförda bostäder som är mindre än vad som skulle ha tillåtits om de uppförts med stöd av ett bygglov för en permanent bostadsbyggnad. De olägenheter som skulle kunna uppstå för den enskilde till följd av att utformningskraven och de tekniska egenskapskrav som motsvarar utformningskraven, inte gäller, begränsas av bestämmelserna i 12 kap. 9 och 18 a §§ jordabalken om lägsta godtagbara standard för hyresbostäder, av bestämmelserna i 9 kap. miljöbalken om skydd mot olägenheter för människors hälsa och av bestämmelserna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (se bl.a. 33 och 35 §§). En ytterligare begränsning ligger i att regleringen avser byggnader för bostadsändamål, vilket torde innebära vissa krav i fråga om utformningen. Även med hänsyn till vad som nu har sagts, innebär förslaget att det kommer att uppföras bostäder som är trängre än vad som är möjligt vid nyproduktion med permanenta bygglov. Det går inte att bortse från att detta kan medföra negativa konsekvenser för de boende. Mot den bakgrunden bör förslaget följas upp.

Bostäderna kan vidare komma att utformas på ett sätt som innebär att de inte kan anses vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Det går redan med stöd av befintliga bestämmelser om tidsbegränsat lov att bortse från samtliga utformningskrav. Skillnaden i standard mellan en bostadsbyggnad som kan uppföras med stöd av ett tidsbegränsat bygglov med dagens bestämmelser och med föreslagna bestämmelser är i praktiken liten. Avsteg kan inte göras från de tekniska egenskapskraven gällande tillgänglighet m.m. om detta skulle leda till en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet. Detta innebär bl.a. att sådana tekniska lösningar som utförs trots att krav på detta inte finns, ändå ska uppfylla de krav som finns. Andra enskilda kan beröras, t.ex. i egenskap av grannar, när möjligheterna att uppföra bostadsbyggnader på mark som inte är avsedd för bostadsändamål ökar. Mot bakgrund av att en intresseavvägning ska göras och av att kommunen fortfarande har möjlighet att ställa krav på lokalisering, placering och omgivningspåverkan är det dock mindre sannolikt att andra enskilda kommer att beröras på ett oacceptabelt sätt.

9.5 Konsekvenser för miljön

De föreslagna förordningsändringarna kan antas medföra att flyttbara bostadsbyggnader uppförs med en lägre standard under en begränsad tid. Detta kan i viss mån sägas stå i strid med miljö kvalitetsmålet God be-

byggd miljö som anger att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Målet innebär även att natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas samt att byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Några nya undantagsmöjligheter i fråga om de tekniska egenskapskrav som avser energihushållning och hushållning med vatten och avfall m.m., införs inte. Kommunerna har dessutom, trots de ändringar som görs, möjlighet att ställa krav på lokalisering, placering och utformning med hänsyn till omgivningen. Inga ändringar görs i miljöbalken eller i föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken. Den omständigheten att en åtgärd undantas från vissa krav enligt PBL utesluter inte att åtgärden kan kräva bl.a. dispens enligt annan lagstiftning, t.ex. i fråga om strandskydd enligt miljöbalken. Åtgärderna kan endast tillåtas under en begränsad period och dessutom gäller bestämmelserna endast under sex år. Det torde, relativt sett, vara ett litet antal byggnader som kan komma till stånd med stöd av de nya bestämmelserna. Mot bakgrund av detta torde ändringarna endast medföra ytterst begränsade konsekvenser för miljön.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 2.1

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

Tidsbegränsade bygglov

33 a §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om tidsbegränsade bygglov för flyttbara byggnader för bostadsändamål och tillhörande åtgärder. Överväganden finns i avsnitt 5.

Av *första stycket* följer de villkor som gäller för att tidsbegränsat bygglov ska få ges enligt bestämmelsen. Med flyttbar byggnad avses att byggnaden är konstruerad på ett sätt som gör att den kan demonteras och flyttas från platsen när tiden för lovet löper ut så att marken efter borttagandet kan återställas och t.ex. användas för det ändamål den ursprungligen varit avsedd för. Det ska framstå som tekniskt och ekonomiskt möjligt att avveckla åtgärden inom den avsedda tiden. Med tillhörande åtgärder avses åtgärder som behöver uppföras i samband med bostadsbyggnaderna, t.ex. bullerplank och olika typer av serviceanläggningar.

Om en ansökan avser en flyttbar byggnad för bostadsändamål får ett tidsbegränsat bygglov ges utan prövning av om behovet av åtgärden är tillfälligt. Ett lov enligt paragrafen kan ges även om samtliga förutsättningar för permanent lov är uppfyllda.

Enligt *andra stycket* gäller i fråga om tiden för ett lov enligt första stycket att bygglov får ges för högst tio år. På sökandens begäran kan tiden förlängas med högst fem år i taget. Ett bygglov för en flyttbar byggnad för bostadsändamål får dock inte sammantaget överstiga femton år.

Ytterligare ledning för tillämpningen av bestämmelsen kan hämtas från förarbetena till 9 kap. 33 § PBL (jfr prop. 2013/14:59 s. 34, prop. 2006/07:122 s. 73 f. och prop. 1985/86:1 s. 721 ff.).

Giltighetstiden för lov

43 §

Paragrafen har ändrats genom att en hänvisning till 33 a § har lagts till. Även den paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om upphörande av lov.

Ikraftträdandebestämmelse

Av bestämmelsen följer att den nya paragrafen träder i kraft den 1 juli 2017. Övervägandena finns i avsnitt 8.

10.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 2.2

Genom författningen föreskrivs att 9 kap. 33 a § PBL ska upphöra att gälla den 1 juli 2023 samt att 9 kap. 43 § PBL vid samma tid ska återfå sin ursprungliga lydelse. Författningen innehåller även övergångsbestämmelser som innebär att äldre föreskrifter fortfarande gäller för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2023 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Övergångsbestämmelserna innebär också att äldre föreskrifter fortfarande gäller i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelserna. Övervägandena finns i avsnitt 7 och 8.