

2021-10-08

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2021/895

Remiss – Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47) *Yttrande över betänkande till Finansdepartementet*

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta följande.

Kommunstyrelsen antar förslag till yttrande över betänkandet i enlighet med bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 8 oktober 2021.

Sammanfattning

Betänkandet ”Ett nytt regelverk för bygglov” är ute på remiss. Syftet med översynen är bland annat att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk och ett långsiktigt hållbart byggande av bostäder. Förslagen i betänkandet är omfattande och berör bland annat lovplikt, förutsättningar för lov och handläggning och prövning. Bedömningen är att förslaget i stort är positivt men saknar en väl genomarbetad konsekvensanalys avseende de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Ärendet bereds parallellt i miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Ett förslag till yttrande har tagits fram som kommunstyrelsen föreslås anta.

Ärendet

Bygglovsutredningen har fått i uppdrag av regeringen att göra en systematisk översyn av regelverket för bland annat bygglov. Syftet 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. Utredningen ska bland annat föreslå när lovplikt respektive anmälningsplikt bör inträda för olika typer av åtgärder, vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov ska ges och lämna de förslag till ändringar och följdändringar i plan- och byggregelverket och i annan reglering som bedöms motiverade utifrån deras analyser och ställningstaganden.

En sammanfattning av ”Ett nytt regelverk för bygglov” (SOU 2021:47) framgår av bilaga 2. Betänkandet i sin helhet går att läsa här: [Ett nytt regelverk för bygglov - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491313/publications/491313) Nacka kommun är inte remissinstans men har möjlighet att lämna synpunkter. Remissvar ska ha kommit in till Finansdepartementet senast den 21 oktober 2021.

Förslagen i utredningen

I betänkandet föreslås omfattande förändringar i regelverket för bygglov. Följande är de huvudsakliga dragen i förslaget i korthet.

- Ett nytt 9 kapitel i plan- och bygglagen (PBL) om lov, förhandsbesked och anmälan. Bestämmelser om lovplikt samlas i PBL.
- Förändrad och områdesstyrd lovplikt
- Alla nya bostäder ska omfattas av krav på bygglov (även attefallshus)
- Ingen lov- eller anmälningsplikt för nybyggnad av komplementbyggnad utan bostad upp till 30 kvadratmeter inom och 50 kvadratmeter utanför detaljplan
- Krav på rivningslov och marklov regleras på ett tydligare sätt
- Utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplan
- Kravet på så kallat planenligt utgångsläge ska bara gälla under en begränsad tid om 15 år samt att byggnadsnämndernas möjlighet att i vissa fall göra undantag från kravet på planenligt utgångsläge utökas
- Fler och förtydligade möjligheter att godta avvikelser från detaljplan och områdesbestämmelser
- Krav på medgivande från totalförsvaret inom dess riksintresseområde
- Förenklad handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked m.m.

Utredningens utgångspunkter

Enligt betänkandet har en särskild utgångspunkt i utredningen varit att det bara ska krävas lov för en åtgärd om det verkligen behövs en prövning i förhand för att de allmänna och enskilda intressena i plan- och bygglagen ska kunna säkerställas och få genomslag. Vid bedömningen om en åtgärd bör kräva lov har utredningen framförallt utgått från åtgärdens omgivningspåverkan och att lovplikten därför bör variera mellan olika områden. Lovplikten bör enligt utredningen därför vara mer omfattande inom ett område med detaljplan jämfört med ett område utanför detaljplan. Även i områden nära en tomt- eller fastighetsgräns, områden som är skyddade med hänsyn till totalförsvaret samt områden som är särskilt värdefulla av kulturmiljöskäl bör fler åtgärder förprövas.

Av utredningen följer att kommunens möjlighet att i detaljplan bestämma om utökad lovplikt inom områden som utgör värdefull miljö inte har fått någon större tillämpning trots att de lovbefriade åtgärderna har utökats. Att både ha reglering av lovplikt i lag och möjlighet i detaljplan gör det svårt att överblicka. Det har också framkommit under utredningen att reglerna om lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser ofta är otydliga med bristfälligt underlag. Kommunen bör därför inte få förfoga över lov- eller anmälningsplikten. Lovplikten ska istället kopplas till skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser i första hand. Det kan till exempel handla om bestämmelser om placering, utformning och utförande. När det gäller lov för till exempel trädgård och markåtgärder finns det möjlighet att detta regleras i detaljplan genom åtgärder enligt

4 kapitlet 10 § PBL. I andra hand ska lovplikten kopplas till vissa byggnadsverk och områden som i förväg pekats ut i förväg i översiktsplanen. Det ska vara en generell skyldighet för kommunerna att i översiktsplanen peka ut vissa särskilt värdefulla byggnadsverk och områden samt även visa vilken hänsyn som krävs för att tillvarata värdena. En utökad lovplikt bör gälla i värdefulla områden för exempelvis åtgärder som omfattas av sådana bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser eller åtgärder som utförs i särskilt värdefullt bebyggelseområde i 8 kapitlet 13 § PBL men som inte omfattas av bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Indirekt kommer kommunen då att förfoga över lovplikten. Utredningen tar upp förhållandet att översiktsplanen inte är bindande, men påpekar att lovplikten i sig inte regleras i översiktsplanen, utan avgörande för lovplikten är att åtgärden ska utföras på ett sådant byggnadsverk eller sådant område som avses i 8 kapitlet 13 § PBL. Utredningen menar att det ställer krav på kommunerna att peka ut i översiktsplanen på ett välgrundat och tillförlitligt sätt, och inte som idag att det görs i detaljplan på underlag som inte är tydligt och välgrundat.

Exempel på förändrad lovplikt.

Utifrån utredningens utgångspunkter föreslås en förändrad lovplikt. Alla nya bostäder ska omfattas av krav på bygglov, även komplementbyggnader som inrymmer bostäder, så kallade komplementbostadshus. Idag omfattas komplementbyggnader som inrymmer bostäder av anmälningsplikt. Ett av skälen till förslag om lovplikt är att rätten till domstolsprövning i vissa fall inte tillgodoses med dagens regelverk, då inte alla som berörs kan överklaga ett startbesked för ett anmält komplementbostadshus.

Lovplikt inom område utan särskilt skydd

För komplementbyggnader som inte inrymmer bostäder föreslår utredningen en viss utvidgning av nuvarande regler. Nybyggnad av komplementbyggnad som inte inrymmer bostad, till exempel garage, förråd, bod eller liknande, ska inte omfattas av lov- eller anmälningsplikt upp till en storlek om 30 kvadratmeter inom detaljplan och upp till 50 kvadratmeter utanför detaljplan. Utöver det tillåts ytterligare upp till 15 kvadratmeter friggebod utan att något av detta kräver lov. För nybyggnad av komplementbostadshus föreslås dock lovplikt.

Fler åtgärder ska som huvudregel inte kräva lov eller anmälan till exempel vissa yttre utseendeförändringar som fönsterbyten och byten av fasadklädnader samt invändiga planlösningsändringar. En annan åtgärd som inte ska kräva lov är ändrad användning av en byggnad till lokal för exempelvis ett kafé på upp till 50 kvadratmeter i ett område som inte omfattas av en detaljplan och som inte heller ingår i en sammanhållen bebyggelse. Förslag finns även om att vissa tillbyggnader upp till 30 kvadratmeter area ska tillåtas utan krav på bygglov samt minskad lovplikt eller lovbefrielse gällande vissa anläggningar såsom skyltar och ljusanordningar, murar, plank, altaner och pooler.

Lovplikt i skyddade och värdefulla områden

Utredningen föreslår en utökad lovplikt inom vissa områden bland annat för åtgärder som vidtas nära tomt- eller fastighetsgräns. Om en åtgärd vidtas närmare gränsen än 4,5 meter ska det krävas lov för att till exempel uppföra en komplementbyggnad eller göra en tillbyggnad om det inte finns ett skriftligt grannemedgivande från de grannar som berörs.

Det föreslås även en utökad lovplikt för nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibyggnad för hästhållning inom skyddat område i eller i anslutning till område som är av riksintresse för totalförsvarets anläggningar.

Slutligen föreslås en utökad lovplikt inom så kallade värdefulla områden som är områden som är särskilt skyddsvärda av kulturmiljöskäl. Inom sådana områden bör bygglov krävas för nybyggnad, tillbyggnad och fasadändring om byggnaden eller området som åtgärden ska utföras omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser eller är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Lovplikten gäller dock inte om åtgärden omfattas av ett tillstånd enligt kulturmiljölagen. Här föreslås att kommunerna i översiktsplan ska peka ut dessa särskilt värdefulla byggnader, anläggningar och områden.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser föreslås fortsatt gälla för ärenden som har påbörjats dessförinnan samt för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut i sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Bestämmelser om undantag från krav på lov i befintliga detaljplaner och områdesbestämmelser föreslås upphöra att gälla vid utgången av 2024.

Konsekvenser för kommunen enligt betänkandet

Bygglovsutredningen bedömer att förslagen kommer att leda till en minskning av de kommunala byggnadsnämndernas totala mängd ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan om uppskattningsvis 20–30 procent. Samtidigt finns en risk för en ökning av antalet tillsynsärenden som en följd av förslaget att befria ett antal enkla men vanliga åtgärder från krav på lov och anmälan. Om tillsynsärendena blir fler utan att kommunen tillför resurser för detta kan handläggningstiden för sådana ärenden sammantaget dock komma att öka. Initialt kommer kommunerna att behöva uppdatera information om krav på lov och anmälan på sina webbplatser. Information och rådgivning till allmänheten till följd av det nya regelverket kommer att öka under en period innan reglerna har blivit allmänt kända. Efter övergångsperioden bedöms informationsbehovet kunna minska.

Utredningen tar även upp att förslaget om att kommunerna i översiktsplan ska ange särskilt värdefulla byggnadsverk samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att

tillvarata byggnadsverks, platsers och områdes värden kan komma att innebära ett utökat arbete hos vissa kommuner och därmed också ökade kostnader. Kommuner kan dock söka bidrag för del av dessa kostnader enligt förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer. Kommunernas möjligheter att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse och hantera påverkan på bland annat arkitektur och kulturhistoriska värden bedöms enligt utredningen inte heller påverkas av förslagen. Konsekvenser om förslag att vissa komplementbyggnader, komplementbostadshus, tillbyggnader och inredande av en bostad i ett enbostadshus även fortsatt i huvudsak ska få strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser samt förslag om minskad eller ändrad lovplikt bedöms inte heller i någon större utsträckning påverka kommunens möjlighet att styra bebyggelseutveckling, det kommunala planmonopolet eller få oacceptabel påverkan på det kommunala självstyret.

Bygglovsutredningen bedömer att förslagen kommer att möjliggöra ett ökat fokus på de materiella frågorna hos byggnadsnämnden och att mindre tid kommer att behöva läggas på processuella och administrativa svårigheter, liksom på vissa enklare åtgärder som med förslagen inte kommer att kräva någon förprovning.

Ärendets beredning

Ärendet bereds parallellt på miljö- och stadsbyggnadsnämndens sammanträde den 20 oktober 2021. I det ärendet håller ett förslag till yttrande på att tas fram, bilaga 1. Eftersom kommunstyrelsen inte hinner sammanträda innan svarstiden går ut tas beslut om yttrande av kommunstyrelsens ordförande enligt gällande delegationsordning.

Juridik- och kanslistabens utredning och bedömning

Juridik- och kanslistaben har fört en dialog med bygglovenheten, enheten för strategisk stadsutveckling och planenheten samt tagit del av ärendet som bereds till miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

Stabens bedömning är att det är positivt med en systematisk översyn av regelverket för bygglov. Nuvarande bestämmelser uppfattas av många som otydliga och lämnar stort utrymme för bedömningar som inte gör regelverket förutsebart eller lätt att tillämpa vare sig för byggherrar, kommuner eller andra intressenter. Det blir tydligare att bestämmelserna om lovplikt endast föreslås framgå av plan- och bygglagen och inte av både plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen.

Förslagen bedöms i stort leda till en enklare bygglovsprocess men det saknas en väl genomarbetad konsekvensanalys avseende de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. En minskad lovplikt kommer sannolikt att leda till ett ökat antal framtida tillsynsärenden hos byggnadsnämnder och kan komma att påverka byggnadsnämnders ekonomi, då finansieringen av sådan tillsyn inte sker genom avgiftsuttag.

När det gäller förslaget att i översiktsplan peka ut särskilt värdefulla områden och byggnader är bedömningen att det inte är lämpligt att ha en så hög detaljeringsgrad som att peka ut enskilda byggnader i en översiktsplan. Det skulle skilja sig från hur övriga intressen redovisas. Om kommunen skulle göra ett tematiskt tillägg till översiktsplanen gällande särskilt värdefulla byggnader skulle det kunna bli en tids- och kostnadskrävande process. Bedömningen är att det är bättre att endast redovisa områden i översiktsplanen och hänvisa till andra planeringsunderlag där just detta intresse beskrivs mer detaljerat.

Förslag till yttrande

Ett förslag till yttrande, bilaga 1, har tagits fram som kommunstyrelsen föreslår anta. Av förslag till yttrande framgår i huvudsak som övergripande synpunkter att det är positivt med en systematisk översyn av regelverket för bygglov. Nuvarande bestämmelser uppfattas av många som otydliga och lämnar stort utrymme för bedömningar som inte gör regelverket förutsebart eller lätt att tillämpa vare sig för byggherrar, kommuner eller andra intressenter. Kommunen ställer sig positiv till förslaget i stort men saknar en väl genomarbetad konsekvensanalys avseende de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna kopplat till ökad tillsyn och rådgivning samt hur det ska finansieras. I förslag till yttrande finns även specifika synpunkter på förslagen i betänkandet avseende främst lovplikt, handläggning och prövning och överprövning.

Ekonomiska konsekvenser

Om förslagen i betänkandet genomförs innebär det sannolikt ett ökat antal tillsynsärenden och behov av rådgivning som behöver finansieras av kommunen. Kostnader för detta bedöms vara mer bestående. En administrativ insats i form av information till följd av ett nytt regelverk kan också påverka bygglovenhetens ekonomi under en övergångsperiod. Förslaget om att i översiktsplan peka ut särskilt värdefulla byggnader skulle innebära en tids- och kostnadskrävande process för kommunen.

Konsekvenser för barn

Förslag till beslut har inga konsekvenser för barn. Ett av syftena med förslagen i betänkandet är ett långsiktigt hållbart byggande av bland annat bostäder, vilket är positivt för såväl barn som vuxna.

Bilagor

1. Förslag till yttrande
2. Sammanfattning av SOU 2021:47

Sidrah Schaidler
Stadsjurist/Kanslidirektör
Stadsledningskontoret

Christopher Arontaus
Kommunjurist
Juridik- och kanslistaben