



Remiss om betänkande Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:14)

Er beteckning: Fi2021/02366

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västernorrland anser att utredningens förslag i stort kommer att innebära en betydande förenkling för förståelsen av och tillämpningen av lovplikten i plan- och bygglagen (PBL). Utredningens bedömning att kapitel 9 i PBL behöver göras om i grunden är välgrundad och den nya strukturen framstår som en tydlig förbättring. Några av förslagen bedöms dock innebära tillämpningsproblem eller få negativa konsekvenser för genomslaget av de materiella reglerna i PBL. Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste synpunkterna.

- Indelningen av bygglovsplikt utifrån förekomsten av detaljplan anses utgöra en allt för grov indelning som delvis får orimliga konsekvenser och kan uppfattas som obegriplig för enskilda, framför allt i tätbebyggda områden utan detaljplan. Förslaget bör revideras.
- Tillsynen är i dagsläget eftersatt och behöver kraftigt ökad prioritet för att väga upp minskad förprovning. Med dagens situation kommer minskad förprovning med stor sannolikhet leda till minskad efterlevnad av de materiella kraven i PBL.
- Förslaget att bygglovsbefria alla små byggnader inom allmän platsmark *avstyrks*. Byggnader som uppförs på allmän platsmark måste anses ha en omgivningspåverkan och allmänt intresse som motiverar förprovning. Kommunens roll som markägare och provningsmyndighet bör inte heller sammanblandas.
- Förslaget att fasadändring endast ska kräva lov mot allmän plats *avstyrks*. Regeln befaras leda till stora gränsdragningsproblem och kan innebära att åtgärder med stor påverkan på omgivningen och kulturhistoriska värden inte förprövas.
- Förtydligandet av lovplikten för murar, staket, altaner och pooler är mycket välbehövligt och förslaget förefaller vara väl avvägt. Det kan finnas skäl att mycket omfattande anläggningar även utanför detaljplan bör prövas med bygglov.

- Länsstyrelsen Västernorrland efterfrågar vidare utredning av frågan om bygglovsplikt för solenergianläggningar. Omfattande anläggningar bör föregås av bygglovsprövning.
- Grannemedgivandet fyller en funktion i vissa fall, men utredningens förslag anses innebära att allt för omfattande åtgärder kommer att omfattas av detta undantag från lovplikten.
- Förslaget att huvudmannen till allmän plats ska kunna medge åtgärder närmare än 4,5 meter från allmän plats *avstyrks*. Dessa åtgärder bör generellt vara av sådant allmänt intresse att de bör förprövas. Kommunens roll som huvudman för allmän plats och prövnings- och tillsynsmyndighet bör inte blandas samman.
- Utökad bygglovsplikt för värdefull bebyggelse tillstyrks. Konsekvenserna av att det relativt sett blir krångligare och dyrare att äga dessa byggnader bör dock beaktas vidare.
- Det är positivt att kulturvärden föreslås pekas ut i översiktsplanen och förslaget tillstyrks. Det är i praktiken nödvändigt att dessa värden pekas ut på förhand för att få genomslag för den utökade bygglovsplikten.
- Förslaget att införa rivningslovsplikt för värdefulla byggnadsverk utom detaljplan tillstyrks. Dessa byggnader har tidigare i princip varit oskyddade från rivning.
- Vidare utredning om behovet av marklovsplikt i vissa fall även utom detaljplan efterfrågas. Omfattande markförändringar i anslutning till bebyggelse kan få stor påverkan på både allmänna och enskilda intressen och är ofta irreversibla.
- Kravet på att vissa bygglovsbefriade åtgärder ska följa planbestämmelser som ska skydda mot vissa olycksrisker bedöms inte innebära någon påtaglig förbättring och problemet bedöms kvarstå trots förslaget. Förslaget bör revideras.
- Tillsynsärenden är i regel betydligt mer resurskrävande att handlägga än ett lovärende för motsvarande åtgärd. En förflyttning från förprövning till tillsyn kan därför öka belastningen på byggnadsnämnderna även om den totala mängden ärenden minskar.
- Det finns stora risker att utredningens förslag kommer att leda till försämringar för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga och ett ökat behov av bostadsanpassning.
- Minskad lovplikt riskerar att leda till ökad risk för brandspridning mellan byggnader.

7 Överväganden och förslag

Nedan följer Länsstyrelsen Västernorrlands synpunkter på utredningens förslag utifrån indelningen och rubrikerna i betänkandet. Där avsnitten är utelämnade har länsstyrelsen inga synpunkter.

7.5 En ny lov- och anmälningspliktsreglering

7.5.1 Sammanfattning av problembilden

Länsstyrelsen Västernorrland instämmer med utredningens analys att den nuvarande bygglovs- och anmälningsplikten är svåröverskådlig och är positiva till att 9 kap. plan- och bygglagen (PBL) struktureras om i grunden.

7.5.2 Utgångspunkter för en ny lov- och anmälningspliktsreglering

Detaljplanens betydelse för bygglovsplikten

Det finns en poäng med att dela upp bygglovsplikten för områden inom och utanför detaljplanelagt område eftersom denna distinktion inte är öppen för tolkning. Länsstyrelsen Västernorrland föreslår dock att förslaget revideras. Lovplikten bör styras av tätheten och mängden av bebyggelsen i området. Även om detta innebär att det krävs en bedömning av om en åtgärd utförs inom en sammanhållen bebyggelse, överväger fördelarna den nackdel detta kan innebära. Länsstyrelsen Västernorrlands uppfattning är att det i de allra flesta fall inte innebär några större svårigheter att utifrån dagens regler bedöma om en bebyggelse är sammanhållen eller inte.

Indelningen mellan områden med och utan detaljplan kan uppfattas som godtycklig i praktiken, då många tätbebyggda områden saknar detaljplan, samtidigt som andra, glesare områden kan omfattas av detaljplan. I dessa områden kommer bygglovsplikten inte följa principen om omgivningspåverkan utan snarare bero på en, i varierande grad avsedd, historisk utveckling. Avsaknaden av detaljplan i täta områden kommer i många fall inte att "rättas till", eftersom det finns få incitament för fastighetsägare eller kommun att ta fram en detaljplan om inga betydande bygglovspliktiga förändringar är avsedda. Med en detaljplan finns också ramar för vilken förändring som kommer att uppstå. Behovet av bygglov kan därför i vissa fall ses som ännu större i områden där detaljplan saknas, där fler frågor enligt 2 kap. PBL måste vägas in i det enskilda fallet. Som utredningen understryker förutsätter indelningen även att kommunen fullgör sitt planansvar och att detaljplanekravet tillämpas så som det är avsett. Länsstyrelsen Västernorrland delar den problembild som lyfts fram i utredningen avseende kommuners ovillighet att detaljplanera i vissa situationer. Utredningen har inga förslag på åtgärder för att hantera problemet.

De materiella reglerna bakom lov- och anmälningsplikten

Det är rimligt att behovet av lov- och anmälningsplikt ska utgå från de underliggande materiella reglerna i PBL. Det skulle också ha fördelar om de materiella reglerna gällde konsekvent oberoende av lovplikten. Samtidigt är det inte rimligt om den enskilde vid åtgärder som inte kräver lov ska behöva följa hela kapitel 2 i PBL, så som att ta hänsyn till mellankommunala förhållanden och att främja ekonomisk tillväxt.

Länsstyrelsen Västernorrlands erfarenhet är att det finns en utbredd uppfattning bland allmänheten, men också hos byggnadsnämnderna, att de åtgärder som inte omfattas av krav på lov inte heller omfattas av de materiella kraven i PBL. Vid bygglovsprövningen är det också vanligt att den sökande behöver justera sitt förslag för att uppfylla kraven. Man bör därför räkna med att en minskad lovplikt i betydande grad kommer att innebära att de materiella kraven inte uppfylls.

Lov- och anmälningspliktens förhållande till tillsynen

Länsstyrelsen Västernorrland anser att en lättnad i bygglovsplikten behöver kombineras med en ökad prioritet på tillsynsverksamhet. Utredningen lyfter fram att tillsynsverksamheten idag är eftersatt i många kommuner och att vissa kommuner saknar egeninitierad tillsyn. Länsstyrelsen Västernorrlands erfarenhet är att tillsynen i samtliga länets kommuner är lågt prioriterad och att det i princip saknas egeninitierad tillsyn. Om kontroll i efterhand i form av tillsyn ska vara ett seriöst alternativt till förhandsprövning i form av lov eller anmälan behöver kommunerna ges ökade skäl och möjligheter att lägga mer resurser på den verksamheten. Detta behov är betydande. Om de åtgärder som utförs av enskilda inte omfattas av lov- eller anmälningsplikt, och som idag bara i undantagsfall kontrolleras genom tillsyn, ser Länsstyrelsen Västernorrland en stor risk att de materiella reglerna tappar sin legitimitet och betydelse, och att efterlevnaden kommer att bli låg. Att tillsynen prioriteras så lågt innebär också ett problem för de enskilda som påverkas negativt av att bygglovsfria åtgärder utförs i strid med de materiella kraven i PBL, och kan tvingas vänta många år innan deras anmälan resulterar i några åtgärder från tillsynsmyndigheten. Det går inte heller att bortse från att det i praktiken är betydligt mindre troligt att byggnadsnämnden i efterhand kommer att kräva rättelser som blir förhållandevis kostsamma för den enskilde, jämfört med att åstadkomma ändringar eller besluta om avslag i ett ansökningsärende.

I sammanhanget lyfter utredningen fram både lovförelägganden och byggsanktionsavgifter. Dessa verktyg är dock inte tillgängliga för kommunen när det avser åtgärder som inte kräver lov eller anmälan.

Risk att kraven i 8 kap. PBL inte uppfylls vid minskad förprövning

Kraven i 8 kap. 1 § punkt 1 och 3 PBL berör i många fall åtgärder med liten omgivningspåverkan. Länsstyrelsen Västernorrland anser dock att det trots detta finns starka allmänna intressen av att dessa krav uppfylls. Kravet att

byggnader ska vara tillgängliga och användbara för personer med begränsad rörelse- eller orienteringsförmåga är ett högt prioriterat krav i PBL och som till stor del rör byggnaders interiör. Detta är också ett krav som i många fall kräver omfattande kunskap för att kunna uppfylla. Länsstyrelsen Västernorrland uppfattning är också att det hos många byggherrar finns en låg acceptans för eller vilja att efterleva kraven, då de uppfattas som allt för kostnadsdrivande eller begränsande för byggnadens utformning. Utifrån detta ser Länsstyrelsen Västernorrland en stor risk att en bygglovs- och anmälningsplikt som i större mån utgår från åtgärdens omgivningspåverkan kommer att leda till att dessa krav i många fall inte kommer att uppfyllas. Detta gäller framför allt vid nybyggnad, tillbyggnad och inredning av lokaler. Detta leder på sikt till ökade kostnader för anpassningar av byggnader i efterhand, men också sämre miljöer för personer med begränsad rörelse- och orienteringsförmåga. Eftersom dessa brister inte innebär någon påverkan på grannar eller allmänhet som inte använder byggnaden, kommer de inte heller på något effektivt sätt kunna hanteras i efterhand i tillsynen.

7.5.3 Lovplikten bör framgå av lag och anmälningsplikten av förordning

Länsstyrelsen Västernorrland tillstyrker förslaget att regleringen av lovplikten i sin helhet förs över till PBL och att anmälningsplikten läggs i plan- och byggförordningen (PBF).

7.5.4 Lov- och anmälningsplikten bör inte regleras i detaljplan och områdesbestämmelser

En förutsättning för att kommunens möjlighet att införa utökad bygglovsplikt i detaljplan tas bort, är att det säkerställs i lag att en bygglovsprövning kommer att ske av samtliga relevanta åtgärder inom det som utredningen benämner värdefulla områden. Länsstyrelsen Västernorrland tillstyrker förslaget under denna förutsättning.

7.6 Krav på lov för byggnader

7.6.1 Lovplikt för nybyggnad av byggnad som inte är en komplementbyggnad

Länsstyrelsen Västernorrland håller med utredningen om att lovplikten bör utgå från begreppet *byggnad* snarare än *huvudbyggnad* eller liknande. Införandet av ett sådant begrepp skulle leda till svåra bedömningsfrågor. Det är inte heller i alla sammanhang relevant att tala om en byggnad på en tomt som huvudbyggnad.

Undantag för nybyggnad av ekonomibyggnad

Länsstyrelsen Västernorrland anser i likhet med utredningen att undantaget för ekonomibyggnader inte explicit bör inkludera hästverksamhet, utan som i

dagsläget kopplas till om verksamheten kan anses utgöra ett jordbruk eller inte.

Ett problem med undantaget är att en ekonomibyggnad är en förhållandevis kostsam byggnad att uppföra, och det kan därför uppstå en stor osäkerhet för den som vill uppföra byggnader som inte uppenbarligen eller enligt praxis träffas av undantaget.

Undantag för byggnader på allmän platsmark som kommunen äger
Länsstyrelsen Västernorrland avstyrker förslaget att ta bort lovplikten för små byggnader som placeras inom allmän plats som kommunen äger. Kommunens roll som markägare och som prövnings- och tillsynsmyndighet enligt PBL bör inte sammanblandas på det sätt som förslaget innebär. Åtgärder som utförs på allmän plats bör generellt sätt vara av förhållandevis högt allmänt intresse. En prövning mot dessa intressen enligt 2 kap. PBL görs i en lovprövning. Det kan inte förutsättas att kommunen kommer att göra samma avvägning i sin roll som markägare. De delar av kommunens organisation som ansvarar för markupplåtelse och förvaltning av allmän platsmark är i många fall skild från byggnadsnämnd och -förvaltning, och det kan inte förutsättas att den förra organisationen har kompetens eller vilja att se till att de allmänna intressena så som de uttrycks i PBL kommer att upprätthållas. Om dessa byggnader ska regleras genom tillsyn kommer det uppkomma situationer där kommunen först tillåter en byggnation för att sedan besluta att samma byggnad ska tas bort. Även om kommunen agerar i olika roller kan detta skada legitimiteten för reglerna och förtroendet för kommunen och sätter enskilda i kläm. Det finns även en risk att kommunens tillsynsåtgärder påverkas av att kommunen tidigare har tillåtit åtgärden i sin roll som markägare.

7.6.2 Lovplikt för nybyggnad av komplementbostadshus

Förslaget att nybyggnad av komplementbostadshus ska kräva bygglov tillstyrks.

Risk att vissa självständiga bostäder inte behöver prövas i bygglov
Definitionen av komplementbostadshus innebär att det inte bör vara uteslutet att en komplementbyggnad till ett flerbostadshus kan inredas som ett självständigt bostadshus utan föregående bygglovsprövning.

7.6.3 Lovplikt för komplementbyggnad i ett område som omfattas av en detaljplan

Utredningens förslag innebär att reglerna för bygglovsbefriade komplementbyggnader blir betydligt mer lättöverskådliga och flexibla än dagens regelverk. Utöver detta bör förslaget inte innebära någon större materiell förändring jämfört med dagens regler.

Att lov inte krävs för vissa komplementbyggnader förutsätter i Länsstyrelsen Västernorrlands mening att särskilda krav på bygglov ställs i situationer där det är av större vikt, så som i kulturhistoriskt värdefulla områden och nära gräns.

7.6.4 Lovplikt för komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan

Begränsningen av bygglovsfria komplementbyggnaders höjd bör inte bara motiveras av byggnadens proportioner, utan även av dess omgivningspåverkan på stads- och landskapsbilden och genom exempelvis skuggning. För allmänna synpunkter på skillnaden i bygglovsplikt inom och utom detaljplan, se 7.5.2.

7.6.5 Lovplikt för tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad

Förslaget innebär en bättre översiktlighet och färre tillämpningsproblem kopplade till bedömningsfrågor än dagens regler. Att det införs en areabegränsning för tillbyggna även utanför detaljplan bör innebära större fördelar genom att förtydliga reglerna än de eventuella nackdelar det kan innebära att möjligheten att bygga till utan lov i vissa fall begränsas något.

Länsstyrelsen Västernorrland ser en stor risk att förslaget kommer att innebära en minskad efterlevnad av kraven i 8 kap. 1 § PBL. Detta kan inte minst innebära sämre byggnader för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga och ökade kostnader för anpassningar i efterhand. Se mer under 7.5.2 och 9.11.5.

7.6.7 Lovplikt för annan ändring av byggnad än tillbyggnad

Ingen lovplikt för inredning av ytterligare lokaler

Med förutsättningen att inredandet av en ytterligare lokal ska följa detaljplanen, bör det i de flesta fall inte innebära sådan omgivningspåverkan eller krav på förprovning av annat skäl så att krav på bygglov behövs. Konsekvenserna för efterlevnaden av kraven avseende tillgänglighet bör dock beaktas vidare.

Lovplikt för fasadändring mot allmän plats

Länsstyrelsen Västernorrland avstyrker förslaget att lovplikt för fasadändring ska begränsas till fasad som vetter mot allmän plats. Förslaget innebär svårigheter i tolkningen av vilka fall som ska träffas av lovplikten, och även en stor risk att åtgärder med stor omgivningspåverkan inte kommer att omfattas av lovplikten. Det kommer i många fall vara svårt att avgöra om en fasad vetter mot allmän plats. I det fall en fastighet direkt angränsar mot allmän plats, så som i en kvartersstadsbebyggelse, bör det vara enkelt att avgöra att denna fasad vetter mot allmän plats. Utöver de problem som

utredningen tar upp, bör det i många fall vara svårare, om byggnaden eller fasaden inte direkt gränsar till allmän plats. Åtgärder som till exempel byte av kulör på höga byggnader kan få en mycket stor påverkan på stadsbilden, och bör därför rimligen föregås av en prövning. Dessa byggnader behöver dock inte gränsa mot allmän plats. I många fall från till exempel miljonprogrammets punkthus omges dessa istället av kvartersmark. Dessa byggnaders fasader kommer i någon mån att vetta mot allmän plats, eftersom de kommer att vara synliga därifrån, men det finns uppenbara problem att avgöra hur nära den allmänna platsen ska vara för att bygglov ska krävas. Om kriteriet är att fasaden eller fasadens fastighet behöver gränsa mot allmän plats kommer detta enligt Länsstyrelsen Västernorrland innebära att allt för många åtgärder inte kommer att prövas genom bygglov. Det leder också till en godtycklig gränsdragning i förhållande till den verkliga omgivningspåverkan.

Lovplikt för lokaler utanför detaljplan

Förslaget tillstyrks. Konsekvenserna för efterlevnaden av tillgänglighetskraven bör dock beaktas vidare.

Det finns nackdelar med att definiera storleken på en lokal med hjälp av bruttoarea, eftersom byggnadens ytterväggar då ska räknas med. Arean av ytterväggarna bör i sammanhanget vara ovidkommande och begränsar omfattningen av undantaget för exempelvis äldre stenbyggnader eller passivhus som har tjocka ytterväggar.

7.7 Krav på lov för anläggningar

7.7.2 Lovplikt för murar, plank, altaner och pooler

Det är mycket angeläget att förtydliga lovplikten för murar, plan och altaner, då just dessa anläggningar orsakar omfattande problem både för enskilda och byggnadsnämnden och står för en betydande del av tillsynsverksamheten. Utredningens förslag är i stort sett väl avvägt utifrån åtgärdernas omgivningspåverkan och samstämmighet med nuvarande regler och praxis. De aktuella åtgärderna är sådana åtgärder där det är ändamålsenligt att bevaka att kraven uppfylls i efterhand, eftersom de är förhållandevis enkla och billiga att återställa. De omfattas även av förhållandevis få av de krav som finns i PBL, vilket ytterligare minskar behovet av förprövning.

Länsstyrelsen Västernorrland anser dock att det finns skäl att dessa anläggningar utanför detaljplan inte helt bör befrias från krav på lov. Så som påpekats ovan under 7.5.2 finns tätbebyggda områden som inte omfattas av detaljplan, där behovet av bygglovsprövning rimligtvis är densamma som inom detaljplanelagda områden. Fastigheterna är även i regel större utanför detaljplan, och det är därför möjligt att uppföra mycket långa och höga murar eller plank som kan få stor omgivningspåverkan.

7.7.4 Ingen lovplikt för solenergianläggningar

Solenergianläggningar kan vara mycket omfattande och följaktligen ha stor omgivningspåverkan. De bör av denna anledning föregås av bygglovsprövning. Omfattande solenergianläggningar bör även förprövas med hänsyn till kommunens möjlighet att styra markanvändningen och att hushålla med exempelvis jordbruksmark.

7.7.7 Ingen lovplikt för skyltar och ljusanordningar

Lovplikten för skyltar och ljusanordningar är idag snårig och i många fall onödigt långtgående. Det är positivt för att lättare förstå och tillämpa reglerna att skyltar omfattas av lovplikt och materiella regler i den mån de ska anses vara fasadändringar eller byggnadsverk, snarare än att de regleras separat.

7.7.8 Lovplikt för vissa andra anläggningar

Länsstyrelsen Västernorrland tillstyrker i stort utredningens förslag med följande synpunkter.

Lovplikt för idrottsanläggningar

Även små idrottsanläggningar har visat sig få en förhållandevis stor omgivningspåverkan. Användningen av till exempel padelbanor kan innebära bullerstörningar som påverkar omgivningen på ett sådant sätt att det kan finnas skäl att pröva frågan på förhand, inte minst för att föregå de konflikter som annars kan uppstå med berörda sakägare.

7.8 Krav på lov nära gräns

7.8.1 Utökad lovplikt nära gräns

Det innebär generellt sett en större omgivningspåverkan när åtgärder utförs nära gräns, och att detta i sin tur medför ett större behov av förprövning i form av bygglov.

Länsstyrelsen Västernorrland vill även understryka den påverkan på allmänna intressen det kan innebära att bygga nära gräns mot allmän plats. Utredningen tar upp påverkan på risken för olika olyckor. Byggande nära allmän plats kan utöver detta innebära stor påverkan på stadsbilden och ett områdes karaktär.

7.8.2 Undantag från krav på lov nära gräns

Grannemedgivande

Länsstyrelsen Västernorrland anser att grannemedgivandet fyller en funktion i vissa fall, men att utredningens förslag innebär att allt för omfattande åtgärder kommer att omfattas av detta undantag från lovplikten. Det är i

många fall så att vissa mindre åtgärder i princip endast påverkar den närmaste grannen. Utifrån detta kan det vara rimligt att ett medgivande från denne medför att inget bygglov krävs. Utredningen föreslår att förhållandevis omfattande åtgärder ska omfattas av undantaget från bygglov vid medgivande från granne, som till exempel en 50 m² stor komplementbyggnad. Beroende på situation bör denna typ av åtgärder kunna få en betydande påverkan på omgivningen, särskilt om den placeras nära gräns mot en offentlig plats. Det etablerade avståndet till gräns, 4,5 meter, härstammar som utredningen påpekar från ett brandskyddsavstånd på 9 meter. Även om det finns tekniska lösningar för att minska behovet av skyddsavstånd, förutsätter detta att dessa tekniska lösningar kommer till stånd. Det kan därför finnas skäl att pröva vissa åtgärder när de utförs nära gräns bara med hänsyn till behovet av brandskydd och att minska brandspridningen. Utredningen lyfter även fram flera andra problem med grannemedgivanden som ytterligare talar för att begränsa omfattningen av undantaget.

7.8.3 Grannemedgivande vid allmän plats eller järnväg

Möjligheten för huvudman att medge åtgärder

Länsstyrelsen Västernorrland avstyrker förslaget att huvudmannen till allmän plats ska kunna medge åtgärder närmare än 4,5 meter från allmän plats. Åtgärder nära allmän plats i tätbebyggda områden, framför allt mot gata, torg eller väg, bör i stort sett alltid aktualisera en mängd frågor i 2 kap. PBL, inte minst anpassning till stads- och landskapsbilden. I linje med principen att lovplikten bör vara kopplad till omgivningspåverkan bör åtgärder nära gräns mot allmän plats alltid föregås av lovprövning, inte minst med tanke på att påverkan i dessa fall i princip alltid berör allmänna intressen. Det är knappast så att den enda relevanta omgivningspåverkan dessa åtgärder kan ge upphov till är begränsade till att röra den allmänna platsens ändamålsenliga användning. Det framgår inte i utredningen vilka överväganden som gjorts för att komma till slutsatsen att förprovning inte krävs i aktuella fall.

Som anförts ovan under 7.6.1 bör kommunens roll som markägare och provnings- och tillsynsmyndighet inte blandas samman. Utredningen framför att kommunens medgivande endast ska utgå från kommunens ansvar som huvudman för den allmänna platsen. För den enskilde som får ett medgivande från kommunen är denna distinktion troligtvis inte alltid självklar. Trots att det i formell mening inte sker någon provning av den medgivna åtgärden enligt 2 och 8 kap. i PBL, bör ett medgivande från kommunen av många uppfattas som ett klartecken att deras planerade åtgärd är tillåten. Om kommunen senare ingriper mot åtgärden i sin tillsyn kan detta uppenbarligen skada förtroendet för kommunen och för PBL:s legitimitet. Det går inte heller att bortse från att kommunen i praktiken kommer ha svårare att ingripa i sin tillsyn mot åtgärder som de tidigare har lämnat godkännande till.

7.9 Krav på lov i skyddat område

Den utökning av lovplikten som föreslås inom skyddade områden bedöms vara väl avvägd. Förslaget tillstyrks.

7.9.2 Åtgärder som ska omfattas av utökad lovplikt

Med hänsyn till den stora geografiska omfattning som totalförsvarets riksintressen har är det rimligt att den utökade lovplikten inte blir allt för omfattande inom dessa områden. Utredningens förslag förefaller väl avvägda i denna aspekt.

7.10 Krav på lov i värdefullt område

Med hänsyn till de begränsningar som föreslås införas i lovplikten i stort är det motiverat att införa en utökad lovplikt för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Det krävs kompetens för att bedöma vilka åtgärder berörande kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som kan tillåtas. Ovarsamma åtgärder kan snabbt göra stor skada på det kulturhistoriska värdet, värden som kan vara mycket svåra eller omöjliga att återställa, vilket motiverar ett krav på förprovning. Länsstyrelsen Västernorrland anser att den lovplikt som föreslås i stort är väl avvägd.

Ökade skillnader mellan värdefull och inte värdefull bebyggelse

Utredningens förslag innebär en ökad skillnad avseende bygglovsplikt för den som ska utföra åtgärder på en kulturhistoriskt värdefull byggnad jämfört med andra byggnader. Även om bygglovsplikten för värdefull bebyggelse är motiverad, ser Länsstyrelsen Västernorrland en risk med att detta innebär att det relativt sett blir mer kostsamt och tidskrävande att äga och förvalta en kulturhistoriskt värdefull byggnad eller en annan byggnad inom ett sådant område. Det kan finnas skäl att fortsätta utreda konsekvenserna av detta. Regelverket bör inte enbart göra det krångligare att äga dessa byggnader utan att också ge incitament till att värna de värden som de har.

7.10.4 Åtgärder på byggnad som ska omfattas av lovplikten

Undantag för åtgärder som omfattas av kulturmiljölagen

Förslaget att undanta åtgärder som regleras enligt kulturmiljölagen från utökad lovplikt tillstyrks. Det kan dock finnas ett behov av att förtydliga hur åtgärder eller projekt som delvis omfattas av skydd enligt KML ska hanteras.

7.10.5 Underhåll av byggnadsverk

Länsstyrelsen Västernorrland delar bedömningen att bygglov inte ska krävas för underhållsåtgärder. Det finns däremot ett värde av att underhållsåtgärder som berör kulturhistoriskt värdefull bebyggelse fortsatt är anmälningspliktig då detta innebär att åtgärderna dokumenteras.

7.10.7 Utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplan

Förslaget att kulturhistoriskt värdefulla områden och byggnader ska pekas ut i översiktsplanen tillstyrks. För att den enskilde ska kunna bedöma om lovplikt på grund av kulturhistoriska värden föreligger är det i praktiken en förutsättning att berörda byggnader, anläggningar och områden på förhand finns utpekade på något sätt. Även för den enskilde handläggaren på kommunen är detta i många fall en förutsättning, eftersom de inte alltid kommer att ha den kompetens som krävs för denna värdering.

Ett utpekande i översiktsplanen medför som utredningen framför att dessa värden kan samordnas med övriga överväganden i översiktsplanen. Detta i kombination med att översiktsplanen är ett väl etablerat institut inom PBL som ska uppdateras löpande, bör detta vara en lämplig plats att redovisa kulturhistoriska värden. Länsstyrelsen Västernorrland vill dock understryka att översiktsplanen i första hand ger uttryck för en politisk inriktning. Man får därför räkna med att utpekanden i översiktsplanen kommer att göras utifrån politiska ställningstaganden snarare än en ren kulturhistorisk värdering utifrån PBL.

Utpekandet i praktiken

Utredningen har förtjänstfullt beskrivit hur ett utpekande av kulturhistoriska värden kan gå till i praktiken. Länsstyrelsen Västernorrland vill understryka att det i många kommuner saknas kompetens och resurser för att hantera kulturhistoriska värden. Många kommuner har också mycket begränsade resurser för att arbeta med översiktsplanen också i övrigt. Även om de ekonomiska resurserna finns kan det vara svårt i glesbygdskommuner att få tag på kompetent personal.

7.12 Krav på rivningslov

7.12.2 Krav på rivningslov i ett område som inte omfattas av en detaljplan

Förslaget att införa rivningslovsplikt för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse tillstyrks. Förslaget är mycket positivt för möjligheten att bevara värdefulla miljöer på framförallt landsbygden. Det får i dagsläget betraktas som en brist i lagstiftningen att byggnader som betraktas som särskilt värdefulla och är skyddade från förvanskning inte är skyddade från rivning. Det har därför varit i princip varit fritt fram att riva dessa byggnader, som exempelvis kan röra äldre jordbruksmiljöer eller andra byggnadsverk på landsbygden.

7.13.2 Krav på marklov i ett område som inte omfattas av en detaljplan

Markåtgärder kan få mycket stor omgivningspåverkan och är i många fall också irreversibla, till exempel när berg sprängs bort. Med hänsyn till

utredningens utgångspunkt att lovplikten ska utgå från omgivningspåverkan kan därför finnas skäl att förpröva sådana åtgärder även utanför detaljplanelagt område, åtminstone i anslutning till sammanhängande bostadsbebyggelse. Behovet av detta verkar inte ha behandlats inom ramen för utredningen.

7.14 Frivilligt lov

Möjligheten att ansöka om frivilligt lov används idag förhållandevis sparsamt, men det verkar inte osannolikt att denna möjlighet kommer att utnyttjas oftare om färre åtgärder kräver lov. Det är därför positivt att möjligheten finns kvar och förtydligas.

7.16 Krav på anmälan

Länsstyrelsen Västernorrland är positiva till en tydligare uppdelning mellan lov- och anmälningsplikt. Det kan i dagsläget uppfattas som ologiskt vilka åtgärder som omfattas av anmälningsplikt, och detta är inte alltid heller ett lämpligt verktyg för de åtgärder som omfattas av anmälningsplikt. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det är oklart vad som prövas i en anmälan och vad de efterföljande besluten innebär. Utredningens förslag föranleder inga ytterligare synpunkter.

7.17 Åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan

7.17.2 Genomförande av åtgärder som inte omfattas av krav på lov

Krav på att följa planbestämmelser som ska skydda mot vissa olycksrisker m.m.

Utredningen föreslår att vissa åtgärder som annars får uppföras i strid med detaljplanen inte får strida mot skyddsbestämmelser enligt 4 kap. 12 § 1 PBL för att inte byggnader ska uppföras eller byggas till inom riskutsatta områden. Länsstyrelsen Västernorrland anser att förslaget inte är ändamålsenligt och bör revideras. Det är mycket tveksamt att detta undantag skulle få någon påtaglig betydelse för att uppnå syftet med bestämmelsen, och i så fall endast i nya detaljplaner. Problemet bedöms därför i allt väsentligt kvarstå trots förslaget. 4 kap. 12 § punkt 1 används framför allt för att reglera att vissa skyddsåtgärder så som till exempel marksanering eller markförstärkningsåtgärder ska komma till stånd. Även om det i och för sig är rimligt att dessa bestämmelser ska följas, är det inte i första hand de som används för att reglera var byggnader inte får placeras för att undvika de aktuella riskerna. Det mest dominerande verktyget för att reglera var byggnader får placeras i detaljplanen är istället genom markering av så kallad punktprickad mark med stöd av bestämmelserna om bebyggelsens

omfattning i 4 kap. 11 § PBL. Regleringen i detaljplan av var byggnader placeras kan göras av en mängd olika orsaker, exempelvis för att undvika riskutsatta områden. Orsaken för att undanta mark från bebyggelse kan framgå av planbeskrivningen. I äldre planer är dock syftet med olika bestämmelser sällan beskrivet. Bestämmelserna enligt 4 kap. 12 § punkt 1 omfattar alltså endast en liten del av planbestämmelser som har till syfte att undvika risker.

7.17.5 Frivilligt startbesked och slutbesked

Möjligheten att ansöka om frivilligt start- och slutbesked är positivt och tillstyrks.

7.17.6 Villkorsbesked tas bort

Länsstyrelsen Västernorrland delar utredningens slutsatser kring villkorsbesked och tillstyrker att möjligheten tas bort.

7.18 Förutsättningar för lov och förhandsbesked

Utifrån de regler som gäller idag och premissen att dessa i stort ska bevaras, och de förändringar som görs tidigare i kapitlet, anses förslagen om ändringar i förutsättningarna för lov- och förhandsbesked i stort vara rimliga och väl avvägda.

7.18.11 Sammanläggning av avvikelser

Man bör överväga om paragrafen ska formuleras om för att bli tydligare. En vanlig missuppfattning av paragrafen är att den innebär att avvikelser kan godtas med hänsyn till att andra avvikelser har godtagits på andra byggnader eller fastigheter i närområdet.

7.19 Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked m.m.

Utredningens förslag föranleder i stort inga synpunkter med nedanstående undantag.

7.19.5 Upplysning om krav på tillstånd av annan myndighet

Byggnadsnämndens upplysningsplikt avseende andra tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet för en åtgärd, bör inkludera även sådana andra tillstånd som byggnadsnämnden själv är prövningsmyndighet för, som till exempel strandskyddsdispens.

7.19.16 Anstånd med beslut

Det är rimligt att nämnden får skjuta upp prövningen av lov eller förhandsbesked innan frågan om strandskydd är avgjord för att undvika onödiga kostnader och tidsåtgång i handläggningen.

9 Konsekvensutredning

9.4 Konsekvenser för kommunerna

9.4.1 Ärendemängd

Det bör i sammanhanget framhållas att tillsynsärenden ofta är betydligt mer resurskrävande för byggnadsnämnden att handlägga än motsvarande lovärende. Även om antalet tillsynsärenden inte ökar med samma mängd som lovärendena minskar så kan det ändå innebära en ökad arbetsbelastning för byggnadsnämnderna.

Utredningen bedömer att förslaget kommer att innebära en minskning av antalet ärenden om anmälan, lov och förhandsbesked hos kommunerna på mellan 15 och 30 procent. Länsstyrelsen Västernorrland ser inget skäl att ifrågasätta denna bedömning, men vill tillägga att minskning främst avser enklare ärenden. Av denna anledning bör minskning av tidsåtgången för handläggningen vara lägre än dessa 15-30 procent.

Det förefaller mycket sannolikt att antalet tillsynsärenden kommer att öka som en följd av utredningens förslag. Sannolikt är den främsta anledning till att det uppstår tillsynsärenden att en åtgärd uppfattas som störande för grannar eller andra berörda. Minskad förprövning bör leda till en ökad tillsynsmängd av två skäl. Dels verkar det troligt att de bygglovsbeslut som idag överklagas av grannar kommer att resultera i ett tillsynsärende om åtgärden inte kräver lov. Det får också antas uppkomma fler otillåtna eller störande åtgärder om dessa inte förprövas.

9.4.3 Den kommunala självstyrelsen, planmonopolet och möjligheten att styra över bebyggelseutvecklingen

Länsstyrelsen Västernorrland bedömer att det främst är de åtgärder som får utföras i strid med detaljplanen som påverkar planmonopolet och kommunens möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen snarare än lovplikten i sig.

9.5 Konsekvenser för staten

9.5.1 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen Västernorrland ser inte att förslagen kommer att innebära några större konsekvenser för länsstyrelsens verksamhet.

9.11 Övriga konsekvenser

9.11.4 Konsekvenser för den bebyggda miljön

Utredningens förslag innebär ett visst ökat skydd för vissa kulturmiljöer, främst i form av införande av rivningslovsplikt för värdefulla byggnader utanför detaljplan. Förslagen bedöms dock innebära övervägande negativa konsekvenser för den bebyggda miljön och för möjligheten att uppnå regeringens politik för gestaltad livsmiljö. Minskad förprovning och åtgärder som får strida mot detaljplanen innebär att kommunens detaljplanering, där länsstyrelsen har en betydande roll, får minskat inflytande över stads- och landskapsbildningen och en hållbar bebyggelseutveckling.

9.11.5 Konsekvenser för tillgänglighet, hälsa och säkerhet

Tillgänglighet

Länsstyrelsen Västernorrland ser stora risker med att utredningens förslag kommer att leda till försämringar för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Länsstyrelsen Västernorrland uppfattning är att det hos många byggherrar finns en låg acceptans för eller vilja att efterleva kraven, då de uppfattas som allt för kostnadsdrivande eller begränsande för byggnadens utformning. Kraven för att uppnå tillgänglighet är omfattande och det kan krävas särskild kompetens för att utforma byggnader på ett tillgängligt sätt. Det är utifrån detta mycket troligt att minskad förprovning kommer att leda till minskad efterlevnad av dessa krav. Tvärt emot vad utredningen påstår kommer dessa brister sällan komma till tillsynsmyndighetens kännedom, eftersom de sällan är störande för omgivningen och troligtvis inte upptäcks förrän en berörd person ska använda byggnaden. Utredningen påstår också att bristerna är enkla att rätta till. För smala korridorer, trånga badrum och invändiga höjdskillnader är exempel på brister som kan kräva mycket omfattande åtgärder för att rätta till i de fall det alls är möjligt. När bristerna upptäcks kan det krävas bostadsanpassningar som innebär kostnader för det allmänna.

Brandskydd

Minskad förprovning kommer med stor sannolikhet leda till ökade risker för brandspridning och risker för hälsa och säkerhet. Dessa konsekvenser bör kunna förväntas inte minst till följd av slojade krav på anmälan för till exempel tillbyggnader och komplementbyggnader. Ökad bygglovsplikt nära gräns kan delvis minska dessa risker. Möjligheten för grannen att medge åtgärder nära gräns motverkar i sin tur genomslaget av den utökade bygglovsplikten. Kraven på avstånd till gräns har i grunden som syfte att minska risken för brandspridningen. Även om det förvisso kan finnas tekniska åtgärder för att minska risken för brandspridning, kräver detta att dessa åtgärder verkligen kommer till stånd.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Daniel Gustafsson med planhandläggare Hamlet Mirjamsdotter som föredragande. I handläggningen har även enhetschef Stina Pettersson, byggnadsantikvarie Sanna Berglund och länsjurist Ida Pontén deltagit.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.