



Länstyrelsen
Västra Götaland

Yttrande
2021-10-14

Beteckning
400-29671-2021

Sida
1(15)

Regeringskansliet
Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov

Er beteckning: Fi2021/02366

Länstyrelsen i Västra Götaland yttrar sig över Betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)

Sammanfattning

Länstyrelsen instämmer i den problembild och de utmaningar som framgår av kommittédirektiven (Dir. 2020:4) och välkomnar därför att det har gjorts en systematisk översyn av plan- och bygglagstiftningen för att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk.

Länstyrelsen bedömer att utredningens förslag, att regler om bygglov samlas i plan- och bygglagen (PBL) och motsvarande reglering av anmälan på förordningsnivå i plan- och byggförordningen (PBF), medför på ett övergripande plan en förbättrad systematisering av lovplikten respektive lovfriheten. Länstyrelsen anser dock att föreslagen minskning av lovplikten, med bibehållna materiella krav, riskerar att leda till en betydande förskjutning av byggnadsnämndens roll mot tillsyn, vilket utifrån flera olika perspektiv inte anses vara önskvärt. Den minskade lovplikten medför att sakägare med motstående intressen får färre möjligheter att i ett tidigt skede lämna synpunkter på byggåtgärder vilket påverkar den demokratiska processen. Vidare anser Länstyrelsen att utredningen har en för stor tilltro till detaljplaneinstrumentet och att sammanhållen tätbebyggd bebyggelse som utgångspunkt alltid är detaljplanerad – vilket idag inte är fallet. Lovbefrielsen för ett flertal byggåtgärder utanför detaljplanerat område kan därför leda till oönskade förvanskningar och ingrepp i den befintliga bebyggelse- och naturmiljön. Länstyrelsen anser därför att föreslagna ändringar gällande lovplikten för komplement- och tillbyggnader samt flertalet fasadändringar är alltför långtgående. Därtill finner Länstyrelsen skäl att särskilt kommentera bland annat föreslagna ändringar beträffande kommunernas möjlighet att föreskriva lovplikt för andra anläggningar än byggnader, lovplikt för skyltar och ljusanordningar, lovplikt i detaljplaner, lovplikt för större solcellsanläggningar, lovbefrielse för vissa idrottsanläggningar, lovplikten i områden som är särskilt skyddsvärda av kulturmiljöskäl, tidsbegränsade bygglov för bostadsändamål, krav på medgivande av försvarsmakten, anstånd med beslut med hänvisning till pågående strandskyddsdispensprövning samt kravet på s.k. planenligt utgångsläge.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen är av uppfattningen att förslagen innebär många förenklingar av nuvarande regelverk om lov- och anmälningsplikt. Eftersom förslagen innebär att fler åtgärder än idag kommer att frigöras från lovplikt är det av särskild vikt att bedöma vilka konsekvenser lovbefrielserna kan få och om dessa konsekvenser är önskvärda.

Länsstyrelsen anser att vissa förslag om lovbefrielser, särskilt inom områden som inte omfattas av detaljplan, är för långtgående och kan få oönskade konsekvenser, särskilt inom tätbebyggda områden som inte omfattas av detaljplan.

Länsstyrelsen anser också att föreslagen minskning av lovplikten, med bibehållna materiella krav, riskerar att leda till en betydande förskjutning av byggnadsnämndens roll mot tillsyn, vilket inte anses vara önskvärt. Den minskade lovplikten medför att sakägare med motstående intressen får färre möjligheter att i ett tidigt skede lämna synpunkter på byggåtgärder, vilket påverkar den demokratiska processen. Detta gäller i synnerhet i områden som inte omfattas av detaljplan där utredningen föreslår flera omfattande lättnader för den som avser att bygga. Den möjligheten att i efterhand, tillsynsvägen, klaga på byggåtgärder är inte jämförbar med den ordning som gäller vid en förprövning av byggåtgärder. Vid en förprövning kan byggåtgärder många gånger anpassas efter sakägares synpunkter, vilket, särskilt i områden utan detaljplan, får anses vara mer önskvärt ur demokratisynpunkt. Till skillnad från en ordning med förprövning, där byggåtgärder till slut får ett rättskraftigt beslut, kommer det utan förprövning vara möjligt att vidta tillsynsåtgärder mot byggherren i flera år efter att en åtgärd har utförts. Länsstyrelsen bedömer att det inte är önskvärt att byggåtgärder, i större utsträckning än idag, riskerar att genomgå en tillsynsprövning med oviss utgång. En sådan ordning bedömer Länsstyrelsen inte som ändamålsenlig och rättssäker – varken för byggherren, som inte kan vara säker på att lovbefriade byggåtgärder ändå måste förändras eller tas bort på grund av att man har missbedömt något krav i PBL, eller för sakägaren, som inte får tillfälle att bli hörd och lämna synpunkter i en förprövning, utan istället måste bevaka sina intressen gentemot sin omgivning genom att göra anmälningar till kommunen.

Vidare innebär förslaget att den enskilde byggherren försätts i en komplicerad bedömningssituation kring en byggåtgärds påverkan och överensstämmelse med kraven i PBL (till exempel om omgivningspåverkan är betydande eller inte). I praktiken kan lovbefrielsen också felaktigt uppfattas som att byggherren inte behöver ta hänsyn till materiella krav i PBL. Länsstyrelsen anser det inte som ändamålsenligt att överlåta ofta svåra bygg- eller kulturmiljöjuridiska bedömningar åt enskilda. Utredningens förslag förutsätter att byggherren känner till eller informerar sig om plan- och bygglagstiftningens krav, samtidigt som grannar och andra sakägare ska lita på att byggherren känner till och följer kraven i PBL. Länsstyrelsen bedömer det varken som ändamålsenligt eller realistiskt att efterlevnaden av grundläggande krav i plan- och bygglagstiftningen endast kommer att kunna bevakas av byggnadsnämnden genom tillsyn i den utsträckning som nu föreslås.

Gällande aktivt kulturmiljöarbete och antikvarisk kompetens är det viktigt att frågan hanteras vidare gällande hur förslaget säkerställer ett medvetet och aktivt förhållningssätt till kulturmiljöaspekterna i landets kommuner. Det behöver exempelvis säkerställas att aktuella och kvalitativa kulturmiljöunderlag tas fram,

för att översiktsplanen ska ge en rättvis bild av kommunens värdefulla kulturmiljöer. Länsstyrelsen saknar ett direkt ökat säkerställande av ett medvetet och aktivt kulturmiljöarbete.

Utredningens förslag, att ta bort den utökade lovplikten i de fall aktuell byggnad/miljö skyddas av kulturmiljölagen (KML) riskerar att bli otydlig, genom att exempelvis byggnadsminnen har ett differentierat skydd enligt byggnadsminnesbesluten. Vidare inkluderar KML-prövningen inte de tekniska egenskapskraven, som till exempel brand, konstruktion, tillgänglighet, obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystem (OVK), vatten- och avloppssystem (VA) mm, och inte heller påverkan på bebyggelsemiljön i en vidare bemärkelse. Detta innebär oönskade risker inom miljöer av synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Det bör även framhållas att begravningsplatser som är äldre än 1940 eller som omfattas av särskilt beslut också omfattas av KML.

Konsekvensbedömningen saknar ett samlat resonemang om kulturvärden, vilket Länsstyrelsen anser det finns behov av på grund av omfattande förslag med betydande ändrade förutsättningar kring det allmänna intresset, Kulturvärden.

7.5.2 Utgångspunkter för en ny lov- och anmälningspliktsreglering

Länsstyrelsen avstyrker förslaget och anser att lovplikten i större utsträckning bör utgå ifrån olika områdens bebyggelsemässiga förutsättningar i form av täthet, antal byggnadsverk och åtgärdens omgivningspåverkan, istället för att göra lovplikten beroende på om åtgärden ska vidtas inom detaljplanerade respektive icke detaljplanerade områden.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att lovplikten bör vara områdesdifferentierad. Däremot ifrågasätts huruvida det är ändamålsenligt att differentieringen bör ske på det sätt som föreslås i utredningen, dvs. att lovplikten är beroende på om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller i ett område som inte gör det.

Länsstyrelsen kan se att den av utredningen föreslagna differentieringen av lovplikten inom och utom detaljplanerade områden kan leda till en mer lättbegriplig tillämpning och förståelse av plan- och bygglagstiftning. Länsstyrelsen anser dock att förslaget inte i tillräcklig utsträckning skyddar samhällets allmänna och grannars enskilda intressen, framför allt i områden som inte omfattas av detaljplan, men som ändå är tätbebyggda.

Länsstyrelsen delar den uppfattning som framförs av experten Love Edenberg (Sveriges Kommuner och Regioner) i det särskilda yttrande på sida 1059 ff., dvs. att skillnaden mellan detaljplanerade och icke detaljplanerade områden i många fall inte säger något om ett områdes täthetsgrad eller läge i förhållande till exempelvis stadskärnan, och följaktligen inte heller något om en åtgärds omgivningspåverkan i ett visst område. I områden som inte omfattas av detaljplan riskerar utredningens förslag om slopad förprovning därför leda till att det allmänna i praktiken fräntas möjligheten att bevaka bebyggelseutvecklingen, vilket påverkar den demokratiska processen negativt.

Trots att utredningen beskriver och medger att tätbebyggda områden inte rakt av kan delas in i detaljplanerade och icke detaljplanerade områden, har förslagen utformats på ett sätt som bortser från den verklighet som råder i många av Sveriges

kommuner. I dag finns exempelvis många kommuner där tätbebyggda områden har vuxit fram under åren utan att det har funnits en detaljplan för området. Därav uppstår situationer där flertalet kommuner inte hinner med detaljplaneringsarbetet eller saknar finansiella och personella resurser att reglera områden som skulle ha ett behov av att regleras med detaljplan. Därmed riskerar det att införas ett regelverk för lovplikt som i teorin är enkelt och effektivt, men som i grunden inte är verklighetsförankrat.

Vidare riskerar den nu föreslagna områdesdifferentierade lovplikten leda till att motverka en annan viktig utgångspunkt som utredningen haft i sitt arbete, nämligen att lovplikten ska medges beroende på åtgärdens omgivningspåverkan i bred bemärkelse (jfr. s. 24 ff.). Omgivningspåverkan som exempelvis kan tänkas utgå från en lovbefriad komplementbyggnad på 50 m², till exempel ett garage med utbyggd vind med övernattningsmöjlighet, inom ett tätbebyggt område utan detaljplan, kan bli omfattande. Därför bör den föregås av en förprovning i syfte att nå ett förverkligande av den materiella rätten. I detta exempel slår områdesdifferentieringen som utredningen föreslår fel och kan medföra oproportionerliga konsekvenser för bebyggelsemiljön samt enskilda och allmänna intressen.

Istället för att göra lovplikten beroende på om åtgärden ska vidtas inom detaljplanerade respektive icke detaljplanerade områden, bör lovplikten i större utsträckning utgå ifrån olika områdets bebyggelsemässiga förutsättningar i form av täthet, antal byggnadsverk och åtgärdens omgivningspåverkan.

Som anføres ovan kommer den föreslagna minskningen av lovplikten, i synnerhet inom områden som inte omfattas av detaljplan, att leda till ökat inflöde av tillsynsanmälningar. Länsstyrelsen ifrågasätter om det är ändamålsenligt att efterlevnaden av i PBL grundläggande krav, såsom anpassning till omgivningen, god form- färg- och materialverkan och varsamhet, i framtiden endast ska bevakas genom tillsyn i så stor utsträckning som förslås. En efterhandsprovning inom ramen för kommunernas tillsynsarbete riskerar att få oproportionella konsekvenser bland annat i form av att den enskilde kan tvingas återställa åtgärder av stora ekonomiska värden och att en utebliven förprovning kan orsaka irreparabla skador. En sådan ordning kan knappast anses leda till ett långsiktigt hållbart byggande, vilket också har varit ett syfte med bygglovsutredningens uppdrag. Utan någon föregående provning riskerar även värden som inte går att återskapa gå förlorade, till exempel vid byte av fönster eller fasadmaterial på en byggnad. Länsstyrelsen anser att politikområdet Gestaltad livsmiljö borde ha lyfts i förslaget och en redogörelse av hur förslaget kan öka möjligheterna för att uppnå målen.

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

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att slopa kommunernas möjlighet att reglera lovplikt i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Länsstyrelsen anser att det i vissa områden och situationer finns behov att på en lokal nivå reglera bygglovsplikten särskilt. Enligt Boverket och utifrån erfarenhet är och har detta varit ett av de mer välfungerande instrumenten. Genom exempelvis höjd lovplikt i kombination med varsamhetsbestämmelser inom områdesbestämmelser kan viktiga karaktärsdrag och bestämmelser blir tydliga inom ett specifikt område via en och samma plan.

I områden med stabilitetsproblem, till exempel vid vattendrag eller kalhuggna områden, kan det finnas behov av att reglera lovplikten särskilt, i syfte att minska risken för ras och skred.

Även om möjligheten att reglera lovplikten inte har nyttjats i större utsträckning av kommunerna, utgör själva möjligheten ett viktigt styrmedel i de fall det verkligen krävs. Den omständigheten att ett styrmedel har nyttjats i ringa utsträckning utgör enligt Länsstyrelsens bedömning därför inte skäl att slopa det.

Länsstyrelsen har förståelse för att utredningens ambition har varit att lovplikten uteslutande regleras i lag. Samtidigt behöver plan- och bygglagstiftningen ge kommunerna ett visst spelrum för att på lokal nivå anpassa lovplikten till exempel för att motverka risk för ras och skred i områden med stabilitetsproblem.

Länsstyrelsen anser att styrmedlet ska finnas kvar så länge det används för att skydda allmänna intressen. Ett sådant syfte överväger enskilda intressen av att all reglering av lovplikt uteslutande ska framgå av PBL. Länsstyrelsen motsätter sig därför utredningens förslag att frånta kommunerna möjlighet att säkerställa att byggåtgärder kan förprövas mot, framför allt, allmänna intressen.

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

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att bygglov inte krävs för nybyggnad av en komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan om komplementbyggnaden uppgår till maximalt 50 kvadratmeter (författningsförslag 9 kap. 7 § PBL).

Som anförts ovan avseende punkt 7.5.2 är Länsstyrelsen av uppfattningen att omgivningspåverkan som exempelvis kan tänkas utgå från en lovbefriad komplementbyggnad på 50 m², till exempel ett garage med utbyggd vind med övernattningsmöjlighet, inom ett tätbebyggt område utan detaljplan, kan bli så omfattande att åtgärden bör förprövas. Utredningens förslag avstyrks.

7.7.2 Lovplikt för murar, plank, altaner och pooler

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att höja bygglovspliktshöjden till 1,8 meter respektive 1,2 meter.

Förslaget bedöms innebära att övriga åtgärder som murar, plank och altaner med mera kan uppföras utan bygglov upp till 1,8 meter höga inom 3,6 meter från huvudbyggnad samt 1,2 meter höga vid längre avstånd från huvudbyggnaden även inom särskilt värdefulla miljöer. Men gällande andra anläggningar än byggnad och om åtgärden anses innebära en betydande påverkan på en särskilt värdefull anläggnings karaktärsdrag kräver det sannolikt bygglov. Här riskerar förslaget att blanda ihop begreppen varsamhet, karaktärsdrag, förvanskning och skydd på ett olyckligt sätt.

Eventuell större frihet gällande tillbyggnader, murar, plank osv befaras leda till många och väsentliga ändringar och tillägg i bebyggelsemiljöer som riskerar att få stor påverkan på karaktär och kvalitéer. Att höja bygglovspliktshöjden (eller att ange den specifikt) till 1,2 meter innebär påtagliga volymer jämfört med de 50 cm för murar som många kommuner haft som praxis idag. Ökad tydlighet efterfrågas gällande särskilt värdefull bebyggelse/områden och eventuellt höjd lovplikt även

gällande vissa av dessa allmänt bygglovsbefriade åtgärder som exempelvis komplementbyggnader, tillbyggnader, ekonomibygnader, solceller, murar, plank med mera. Utredningens förslag avstyrks.

7.7.4 Ingen lovplikt för solenergianläggningar

Länsstyrelsen anser att det bör införas lovplikt för större solenergianläggningar.

Med hänsyn till klimatförändringarna och pågående omställning till fossilfria energikällor är det önskvärt att fler solcellsanläggningar uppförs. På senare år har det uppförts många större solcellsanläggningar som är flera tusen kvadratmeter stora och därmed täcker stora markområden och lämnar ett stort avtryck i landskapsbilden. Länsstyrelsen anser att större solenergianläggningar aktualiserar markanvändningsfrågor och kräver avvägningar mot andra allmänna intressen, till exempel energiproduktion och brukningsvärd jordbruksmark, på ett sådant sätt att de bör regleras i PBL. Så kallat 12:6-samråd enligt miljöbalken som idag aktualiseras inför uppförandet av en större solcellsanläggning kan inte anses utgöra en tillräcklig prövning av anläggningarna. På senare år har omgivningspåverkan som utgår ifrån större solcellsanläggningar även uppmärksammats i media.¹

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att den omständigheten att omfattningen av antalet solenergianläggningar som tillkommer varje år skulle väsentligt öka byggnadsnämndernas totala ärendemängd ska utgöra skäl att låta större solcellsanläggningar förbli oreglerade. Tvärtom borde utvecklingen leda till en skyndsamt reglering av solcellsanläggningar. Även den omständigheten att landets byggnadsnämnder idag kan tänkas sakna teknisk kompetens för att bedöma frågor kring komponenter och installation av större solcellsanläggningar, bör, enligt Länsstyrelsens bedömning, inte utgöra skäl att lämna anläggningarna oreglerade. Eftersom större solcellsanläggningar får betraktas som ett relativt nytt inslag i samhället bedöms sådan kompetens inte heller finnas vid landets miljönämnder, varför det inte bör vara mer ändamålsenligt att reglera solcellsanläggningar av den anledningen i miljöbalken. Även om annan energiproduktion idag regleras i miljöbalken, anser Länsstyrelsen att en reglering av solcellsanläggningar hör hemma i PBL och inte i miljölagstiftningen. Omgivningspåverkan som utgår från större solcellsparkar får anses vara av begränsad natur, bortsett från påverkan av landskapsbilden och naturmiljön, och kan inte jämföras med den påverkan på miljön som utgår från andra energiproduktionsanläggningar, såsom vind- eller vattenkraft. Behovet av skyddsåtgärder bör inte heller vara så stort för solcellsanläggningar, att de på den grunden bör bli föremål för en miljörättslig prövning.

Länsstyrelsen anser att det redan idag finns ett stort behov av att reglera prövningen av större solcellsanläggningar, varför Länsstyrelsen inte delar utredningens förslag att frågan om förprövning av solenergianläggningar bör bli föremål för framtida översyn (se avsnitt 7.25). Vidare anser Länsstyrelsen också att det, på samma sätt som för vindkraft, numera kan finnas behov av att landets kommuner skapar planmässig beredskap för en fortsatt utbyggnad av solenergianläggningar, till exempel genom utpekanden i eller tillägg till översiktsplaner.

¹ <https://www.sydsvenskan.se/2021-09-16/ska-den-goda-jorden-har-verkligen-bli-en-industrianlaggning>

Länsstyrelsen är mot bakgrund av ovanstående av uppfattningen att större solenergianläggningar ska omfattas av lovplikt enligt PBL och att denna lovplikt, på samma sätt som utredningens förslag avseende lovplikt för vissa andra anläggningar, bör kunna kopplas till den markyta som anläggningen tar i anspråk.

Att välja vägen via PBL och en lovplikt för till exempel anläggningar större än en viss areal, exempelvis fem hektar, i 9 kapitlets 13 § skulle ge kommunen en påverkansmöjlighet i planeringen av var dessa anläggningar är lämpliga att uppföra. Det skulle även ge närboende en tydlig möjlighet att föra fram synpunkter som påverkar deras livsmiljö och marknadsvärdet på deras fastigheter, samt ge en tydlig ingång för Forsvarsmakten att framföra sina synpunkter på etableringen, samtidigt som beaktandet av om anläggningen påverkar olika riksintressen, som bevarandet av brukningsvärd jordbruksmark, fortsatt kan beaktas.

Om det ändå inte blir ett förslag på provningsplikt i samband med denna lagändring så delar vi utredningens slutsats att frågan behöver utredas vidare. Vi vill samtidigt framföra att behovet av vidare utredning av frågan är brådskande.

7.7.6 Lovplikt för fasadändring mot allmän plats

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Utredningens förslag innebär att någon generell lovplikt inte införs för fasadändringar såsom byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller för när byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, jfr nuvarande 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL. Utredningen föreslår att lovplikten istället utökas i områden som är utpekade som värdefulla.

Länsstyrelsen är kritisk till att den generella lovplikten för fasadändringar slopas. Länsstyrelsen bedömer att arkitektoniska, historiska och andra kulturvärden kan komma att skadas vid införande generell lovbefrielse. Utredningen har, efter viss kritik, utökat lovplikten till att även omfatta fasadändring på en byggnad under förutsättning att ändringen sker på en fasad som vetter mot en allmän plats. Länsstyrelsen ser dock att en generell lovplikt har ett värde för bevarandet av sådana värden som annars riskerar att omintetgöras under den tid som hinner löpa innan ett utpekande sker i detaljplan eller översiktsplan.

Det behöver tydliggöras att genomförande av åtgärder alltid ska uppfylla krav på lokalisering, varsamhet och förvanskningförbudet. Förtydliganden efterfrågas även kring vilka av de lovbefriade åtgärderna som kräver bygglov inom 8:13-områden/bebyggelse/anläggningar samt inom/utanför planlagt område och/eller sammanhållen bebyggelse.

7.7.7 Ingen lovplikt för skyltar och ljusanordningar

Länsstyrelsen tillstyrker följdändringen i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning som förtydligar att det även avser ljusanordningar.

Den ökande reklam- och skyltmängden i samhället påverkar upplevelsen av både bebyggda miljöer och landskapsbilden. Ljusanordningar har även en påverkan ur artskyddsperspektiv. Länsstyrelsen ser ett behov av en fortsatt restriktiv hållning till skyltar och ljusanordningar och förordar fortsatt lovplikt för dessa oavsett om det är en värdefull miljö eller inte. Som vi uppfattar förslaget begränsas lovplikten

för skyltar och ljusanordningar till skyddade och värdefulla områden. Det medför som vi tolkar det att den tillståndsplikt som regleras i 6, 7 och 9 §§ lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning istället träder in i de områden där lovplikten i PBL dras tillbaka. Enligt förordningen om gatuhållning och skyltning är Länsstyrelsen prövningsmyndighet för dessa skyltar. Det blir då istället en prövning för Länsstyrelsen om skylten inte uppförs i direkt anslutning till den plats där verksamheten bedrivs. Att detta kan komma att öka på Länsstyrelsens arbetsbörda finns inte med i konsekvensbedömningen.

7.7.8 Lovplikt för vissa andra anläggningar

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att sätta gränsen för lovbefriade idrottsanläggningar vid 1500 kvadratmeter.

Länsstyrelsen ser det som positivt att lovplikten för olika former av idrottsanläggningar regleras. Däremot anser Länsstyrelsen att gränsen för lovbefriade idrottsanläggningar är väl tilltagen. Som framgår av utredningen varierar anläggningens omgivningspåverkan och eventuella olägenheter för grannar som bor i omedelbar närhet beroende på vilken idrott det rör sig om. Länsstyrelsen finner det därför märkligt att utredningen föreslår att koppla lovplikten endast till den markyta som idrottsanläggningarna tar i anspråk och inte till idrottens specifika omgivningspåverkan. Länsstyrelsen bedömer föreslagen lovbefrielse för idrottsanläggningar under 1500 kvadratmeter som olämplig.

Istället bör lovplikten kopplas till både ianspråktagen markyta och den omgivningspåverkan som typiskt utgår från idrotten. Inom 1500 kvadratmeter ryms enligt utredningen ett flertal olika idrottsanläggningar. I enlighet med de uppgifter om banmått och behov av yta som framgår av tabellen 7.2 på sida 577 i utredningen ryms inom 1500 kvadratmeter exempelvis 7 padelbanor (200 kvm), 10 fotbollsplan för barn och unga 3 mot 3 (150 kvm), 2 tennisbanor, 5 streetbasketplan, en minigolfbana och cirka 10-15 boulebanor.

Omgivningspåverkan som typiskt utgår från 10 boulebanor får antas skilja sig avsevärt från omgivningspåverkan som kan tänkas utgå från 7 padelbanor eller 10 mindre fotbollsplan för barn och unga – framför allt vad avser strukturella ljud från bollsmällor mot anläggningens fasta konstruktioner och röster. De senaste åren har frågan om till exempel padelbanors lovplikt och omgivningspåverkan även uppmärksammats i media.²

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att behovet av lovplikt endast finns för större idrottsplatser, med många aktiva och där det typiskt sett ryms tävlingar. En utomhusanläggning med 7 padelbanor eller 10 mindre fotbollsplan kan rymma minst lika många aktiva och medföra minst lika mycket omgivningspåverkan för grannskapet som en tävlingsanläggning. En minskad förprovning av vissa idrottsanläggningar riskerar också att medföra ett ökat antal tillsynsärenden gällande buller, ljusstörningar, med mera.

Länsstyrelsen anser sammantaget att det inte är lämpligt att koppla idrottsanläggningarnas lovplikt endast till anläggningens storlek. Lovplikten bör istället även ta hänsyn till den omgivningspåverkan som utgår ifrån idrotten.

² <https://sverigesradio.se/artikel/folk-bliir-storda-av-ljudet-fran-padelbanor>;
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/048mEo/grannarna-gor-uppror-mot-dundret-och-konsorden>

Länsstyrelsen avstyrker därför utredningens förslag att sätta gränsen för lovbeFriade idrottsanläggningar vid 1500 m².

7.10 Krav på lov i värdefullt område

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att utpeka särskilt värdefull bebyggelse/områden samt redovisa vilken hänsyn som krävs till dessa kulturvärden i översiktsplanen under förutsättningar att det samtidigt lämnas förslag på att öka ekonomiskt stöd för arbetet hos kommunerna.

Förslaget kan förväntas leda till ökad tydlighet och förutsebarhet. Vid ett medvetet och aktivt kulturmiljöarbete inom kommunen kan det även leda till ett ökat säkerställande av kulturvärden, och ett ökat hållbart byggande. Det är även positivt att problematiken kring kulturvärdens genomslag i PBL-processer har hanterats och att utredningen innebär ett förtydligat och stärkt uppdrag för kommunernas hantering av dessa i PBL-processer på ett övergripande plan.

Behovet av att ta fram kulturmiljöunderlag befaras ha underskattats i utredningen, vilket styrks av miljömålsuppföljning, RAÅ:s rapporter och forskningsprojektet REKO:s enkät. De underlag som finns är sällan aktuella, sällan heltäckande och omfattar sällan kulturhistoriskt värdefulla miljöer från exempelvis 1900-talets senare hälft. Vidare är underlagen inte alltid så detaljerade att de preciserar vilka karaktärsdrag/uttryck som är värdebärande och vilken hänsyn som behöver tas till dessa. Detta kan innebära betydande dilemma utifrån lämnat förslag kring utpekande och hänsyn. Länsstyrelsen ser ett starkt behov av att öka incitamenten för landets kommuner att arbeta aktivt, medvetet och kontinuerligt med framtagande av aktuella kulturmiljöunderlag, även utöver krav på utpekande.

Det kan förväntas behövas mer ekonomiskt stöd till kommunerna för hantering av kulturmiljöunderlag. Det kommer krävas att kommunerna har sakkunnig personal som kan arbeta fram underlag eller verka för att en upphandling ger ett optimalt slutresultat, tolka och argumentera med stöd i underlaget samt slutligen att hålla underlagen aktuella. Utifrån att kulturmiljöunderlagen ges en betydande roll enligt förslaget ser Länsstyrelsen även behov av tydliggörande krav kring dess innehåll, exempelvis via koppling till föreskrifter/vägledning från Riksantikvarieämbetet och Boverket. Det huvudsakliga problemet när det gäller PBL och kulturvärden är bristande tillämpning, enligt bland annat Riksantikvarieämbetets (RAÅ:s) rapporter och REKO:s undersökningar (rekoforskning.se), där exempelvis antikvarisk kompetens konstateras som en av de mest betydande faktorerna. Därav bör det göras en översyn av möjligheterna att utöka kompetenskravet i nuvarande 12 kap 7§ PBL.

Av betydelse är även att titta närmare på hur staten via länsstyrelserna skulle kunna stödja kommunerna i genomförandet av det förtydligade och stärkta uppdraget avseende kulturvärden. Länsstyrelserna har, utifrån PBL, bland annat en rådgivande roll i förhållande till allmänna intressen samt ska utifrån sitt uppdrag även verka för att bl.a. nationella miljö kvalitetsmål får genomslag i länet och i den lokala samhällsplaneringen. Länsstyrelserna fördelar även medel utifrån förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer. Medel fördelas bland annat till sådana kunskaps- och planeringsunderlag som ska möjliggöra en förbättrad tillämpning av PBL avseende kulturvärden. I nuläget finns dock många anspråk på dessa bidragsmedel varför möjligheterna till bredare kunskapshöjande insatser är mycket begränsad. Viktigt i sammanhanget är att framtagande av

underlag även innebär en betydande ekonomisk egeninsats för kommunen. Länsstyrelsernas rådgivande och stödjande roll avseende allmänna intressen och däribland kulturmiljö och kulturvärden bör i sammanhanget kunna tydliggöras, exempelvis inom tillsynsvägledning och politikområdet Gestaltad livsmiljö.

Viktigt att nämna är utredningens föreslagna förskjutning till ett icke juridiskt bindande planinstrument (översiktsplan) och vilka konsekvenser det kan förväntas få för säkerställande av kulturvärden.

Länsstyrelsen bedömer att utredningen har en för stor tilltro till att kommuner hinner att peka ut områden som är viktiga utifrån kulturmiljöhänsyn. Ett sådant arbete är resurskrävande. Om kommuner av olika skäl inte klarar av att i tid peka ut skyddsvärda områden, riskerar detta i förlängningen att medföra att områden, där lovplikt med hänsyn till kulturmiljövärden borde föreligga, hinner förvanskas innan kommunen har kommit ikapp med arbetet att peka ut dessa skyddsvärda områden. I nuläget finns möjlighet att i det enskilda ärendet/lovet bedöma om byggnaden/miljön faller inom definitionen ”särskilt värdefull”. Det är oklart om förslaget innebär att denna möjlighet kommer att finnas även om byggnaden/miljön *inte* är utpekad i förväg i ÖP. Detta bör förtydligas.

Vidare ser Länsstyrelsen behov av tydliggörande kring ansvarsfrågan runt kulturvärden och hänsyn/varsamhet/förvanskning, inom bygglovsprocessen. I nuläget har kommunen bevisbördan när det gäller att bedöma kulturvärden med mera fram till bygglovsskedet. Därefter är det byggherren som ska visa att kulturvärden inte påverkas negativt i själva byggprocessen. Denna ansvarsfördelning och hantering av kulturvärden i genomförandeprocessen behöver tydliggöras och konkretiseras. Vid start-/slutbesked kontrolleras främst tekniska egenskaper, vilket leder till risk att kulturvärden faller mellan stolarna. Mot bakgrund av detta bör även Boverkets byggregler (BBR) kompletteras och tydliggöras vad avser exempelvis hur kulturvärden kan bedömas men också om/när möjlighet ska finnas att minska krav, utifrån andra synpunkter, för att hindra förvanskning av kulturvärden.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att det inom särskilt värdefulla områden/bebyggelse krävs rivningslov och bygglov även utanför planlagt område och sammanhållen bebyggelse.

Förslaget bedöms innebära att det inom särskilt värdefulla områden/bebyggelse krävs rivningslov och bygglov även utanför planlagt område och sammanhållen bebyggelse. Det är varken politiskt eller ekonomiskt gångbart för flertalet kommuner att arbeta fram områdesbestämmelser för de kulturhistoriskt särskilt värdefulla områdena på landsbygden, vilket understryker vikten av krav på rivningslov. Kommunernas kunskap om ersättningsregler kan behöva ökas för att de ska våga/kunna neka rivningslov i större utsträckning än idag.

7.17.2 Genomförande av åtgärder som inte omfattas av krav på lov

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att införa en möjlighet för byggnadsnämnden att vid en efterhandsprövning av en lovbefriad planstridig åtgärd ta ställning till om planavvikelsen bedöms som liten.

Utredningen föreslår att byggnadsnämnden inom ramen för sitt tillsynsarbete ska ges möjlighet att godta en liten avvikelse om den vidtagna åtgärden vid efterprövningen bedöms strida mot detaljplanen. Avvikelsemöjligheten ska ges för en liten avvikelse som är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte. I utredningen anförs att det i ett tillsynsärende bör finnas utrymme för byggnadsnämnden att göra samma typ av prövning av åtgärdens förenlighet med detaljplanen som den gör vid lovprövningen. Länsstyrelsen uppfattar förslaget dock så att det vid byggnadsnämndens efterhandsprövning av planavvikelsen inte kommer att ske någon sedvanlig underrättelse till berörda sakägare på det sätt som hade skett om åtgärden hade sökts bygglov för (jfr. nu gällande 9 kap. 25 § PBL).

Länsstyrelsen ifrågasätter inte i sig att en prövning om en avvikelse kan bedömas som liten även skulle kunna göras i en efterhandsprövning. Däremot anser Länsstyrelsen att förslaget brister på två sätt. För det första hade det varit önskvärt ur demokratisynpunkt om alla berörda sakägare hade getts möjligheten att yttra sig över en planavvikelse på samma sätt som gäller vid en förprövning. Länsstyrelsen saknar någon motivering till varför det inte införs något krav på grannhörande vid en efterhandsprövning av planavvikelsen. För det andra kan det finnas en risk att omständigheten att den planstridiga åtgärden redan har utförts kommer att vägas in i bedömningen av om avvikelsen kan godtas i efterhand. En sådan ordning är inte önskvärd. Mot denna bakgrund avstyrker Länsstyrelsen förslaget att införa en möjlighet för byggnadsnämnden att vid en efterhandsprövning av en lovbefriad planstridig åtgärd ta ställning till om planavvikelsen bedöms som liten.

7.18.3 Förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av detaljplan

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att tidsbegränsa kravet på planenligt utgångsläge.

Kravet att åtgärden ska vara planenlig är ett av de viktigaste uttrycken för det kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL) och ett självklart medel för att en detaljplan alls ska kunna genomföras. Utredningens förslag att kravet på så kallat planenligt utgångsläge bara ska gälla under en begränsad tid försvagar till viss del det kommunala planmonopolet. Att vid bygglovsprövning per automatik frångå planenlighetskravet 15 år efter genomförandetidens utgång anser Länsstyrelsen är för kort tid. Frågan huruvida man ska bortse ifrån de avvägningar och skäl som ligger till grund för att en plan har utformats på ett visst sätt bör bedömas från fall till fall. En väl genomarbetad detaljplan bör inte anses ha spelat ut sin roll redan efter 15 år i de delar som avses att regleras genom kravet på planenligt utgångsläge. Dessa planer är ofta framtagna med goda tankar, såväl inom planen som i ett större sammanhang, för en hållbar utveckling och en god helhetsverkan. Att utöka möjligheterna till avvikelser från plan 15 år efter genomförandetiden riskerar betydande negativa konsekvenser kring grundläggande förutsättningar för en god och hållbar helhet i stadsbild, landskapsrum samt för kulturvärden. Länsstyrelsen befarar att förslaget kan försvåra arbetet med att uppnå målet inom politikområdet Gestaltad livsmiljö.

Länsstyrelsen är medveten om problematiken med kravet på planenlighet i framför allt äldre planer, men anser att utredningens förslag är för ingripande och långtgående. Förslaget innebär, så som också framgår av utredningen (s. 686), att det begränsar både kommunens möjligheter att förverkliga detaljplanen och kan påverka enskildas förväntningar på hur planområdet kommer att bebyggas i

framtiden. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det i teorin finns olika möjligheter att komma till rätta med olämplig bebyggelse som idag inte kan få bygglov med hänsyn till dess planstridiga utgångsläge. Däremot bedömer Länsstyrelsen att det inte är realistiskt att tro att befintliga detaljplaner kommer att förnyas och ändras var 20-30:e år (för att bevara kravet på det planenliga utgångsläget i området) eller att byggnadsnämnder kommer att kunna bedriva tillsynsverksamheten på annat sätt än idag. Utredningen har en för stor tilltro till att landets kommuner har tillräckliga resurser, ekonomiskt och personella, för att löpande bevaka detaljplanernas aktualitet och vid behov förnya planens genomförandetid genom en planändring. Det är inte heller rimligt att lita på, så som anförs i utredningen, att byggnadsnämnden, ofta under lång tid, haft möjlighet att ingripa mot planstridiga byggnadsverk genom tillsynsverksamheten. Kommunernas tillsynsarbete är resurskrävande och fungerar inte på det sätt som utredningen verkar utgå ifrån.

Länsstyrelsen anser därför att utredningens förslag inte bör genomföras, utan istället bör ändras. Länsstyrelsen anser att det till exempel skulle vara mer ändamålsenligt att antingen förlänga tidsbegränsningen, då det planenliga utgångsläget inte längre ska gälla, till förslagsvis 30 år efter utgången av detaljplanens genomförandetid, alternativt att utredningens förslag endast ska gälla detaljplaner som har upprättats före tillkomsten av den äldre plan- och bygglagen (1987:10).

Länsstyrelsen önskar också föreslå en mindre justering av utredningens förslag till bestämmelse i 9 kap. 38 § och förtydligar behovet av justering enligt följande.

Enligt nu gällande bestämmelser så är en förutsättning för bygglov att den fastighet eller det byggnadsverk åtgärden avser ska stämma överens med gällande detaljplan. Från detta krav gäller vissa undantag. För det första så anges det att om avvikelsen har godtagits vid en bygglovsprövning enligt PBL eller enligt ÄPBL så utgör detta i sig inte hinder mot bygglov. Om avvikelsen däremot har tillkommit till följd av en bygglovsprövning med stöd av bestämmelser i ÄPBL:s föregångare så krävs det att byggnadsnämnden på nytt tar ställning till om denna avvikelse kan godtas som en liten avvikelse. Avvikelsen ska då anses vara en sådan som avses i 9 kap. 30 § första stycket 1 b.

Orsaken till att avvikelserna måste godtas i efterhand är den att de avvikelser eller dispenser som godkändes enligt äldre bestämmelser kunde avse såväl mindre som större avvikelser.

Det är fullt möjligt att ansöka om bygglov för åtgärder som i sig innebär en avvikelse från detaljplanen. För att avvikelsen inte ska bli allt för stor gäller enligt nu gällande 9 kap. 31 d § att en samlad bedömning ska göras av tidigare ”godkända” avvikelser och de som tillkommer i syfte att se till avvikelsen allttjämt kan ses som en liten avvikelse.

Enligt utredningens förslag till bestämmelse i 9 kap. 32 § första stycket 1 b så kommer kommunen att acceptera många av de avvikelser som tillkommit genom tidigare dispenser och som då kan handla om stora avvikelser från planen. Ett problem som dock uppkommer är om en bygglovsansökan för en tillbyggnad i sig innebär en avvikelse från planen. Utan något krav på planenlighet kan nämnden då bedöma att denna avvikelse kan accepteras som en liten avvikelse, vilket kommer att innebära att avvikelsen ”späs på”.

I utredningens föreslagna bestämmelse 9 kap. 38 § anges att om avvikelser tidigare har godtagits enligt 32 § första stycket 1 c eller 36 § ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits. För att undvika att avvikelserna inte ”spås på” på det sätt som angetts ovan föreslår Länsstyrelsen en alternativ skrivning i 38 § enligt följande.

Om avvikelser tidigare har godtagits enligt 32 § första stycket 1 b, 1 c eller 36 § ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits.

Genom en sådan lösning kan man i vart fall förhindra att de stora avvikelser som medgetts enligt bestämmelserna i ÄPBL:s föregångare kompletteras med ytterligare avvikelser.

7.18.14 Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att bestämmelsen om tidsbegränsat bygglov för nybyggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder ska gälla tills vidare. Länsstyrelsen anser att nu gällande bestämmelse i 9 kap. 33 a § PBL istället bör förlängas med ytterligare 5 år.

Nu gällande bestämmelse i 9 kap. 33 a § PBL om tidsbegränsade bygglov för bostadsändamål ska upphöra att gälla den 1 maj 2023. Utredningen föreslår att bestämmelsen ska vara kvar och ska gälla tills vidare.

Länsstyrelsen delar uppfattningen att även om situationen på bostadsmarknaden får anses ha förbättrats jämfört med situationen åren 2016 och 2017 finns idag ett behov av att, på kort sikt, kunna lösa bostadsbrist genom tidsbegränsade åtgärder. Trots detta anser Länsstyrelsen att bestämmelsen om tidsbegränsat bygglov för nybyggnad för bostadsändamål inte ska gälla tills vidare. Länsstyrelsen är av uppfattningen att en bestämmelse som ska gälla tills vidare kan medföra normaliseringseffekter och kan leda till att restriktiviteten i tillämpningen av bestämmelsen faller bort.

Som framförs i utredningen infördes nuvarande bestämmelse i 9 kap. 33 a § PBL med hänvisning till att det på kort sikt fanns ett behov för att lösa det akuta behovet av bostadsbrist. Detta behov bedömdes kvarstå så länge situationen på bostadsmarknaden inte hade hunnit förbättrats. Som framgår av förarbetstalandena framhöll regeringen att bostadssituationen i första hand borde lösas genom permanent byggande.³

Länsstyrelsen anser att förarbetstalandena får tolkas som så att det inte har varit lagstiftarens ambition att bestämmelsen ska gälla tills vidare, utan att den endast ska gälla tills den långsiktiga bostadssituationen har förbättrats/normaliserats. Som framgår av ett Statens Bostadsfinansieringsaktiebolags (SBAB) senaste rapport Bomarknadsnytt (nr 3 2021, daterat 2021-09-17), talar ett omfattande bostadsbyggande i kombination med en kraftigt nedreviderad befolkningsprognos för att bostadsbristen bedöms vara löst till 2027.⁴ Mot denna bakgrund bör det

³ Se prop 2016/17:137 s.11

⁴ https://www.sbab.se/1/om_sbab/press/arkiv_publicering/bomarknadsnytt/2021-09-17_bomarknadsnytt_nr_3_2021.html

finnas skäl att endast förlänga den tidigare giltighetstiden av nu gällande bestämmelse i 9 kap. 33 a § PBL, förslagsvis med fem år till den 1 maj 2028.

7.18.18 Krav på medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i nuvarande bestämmelser och medför ett generellt krav på underrättelse samt medgivande från Försvarmakten eller MSB för åtgärder som ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

I utredningen anføres att Försvarmakten ibland inte underrättas om byggåtgärder som kan påverka totalförsvarets intressen. Länsstyrelsen stödjer utredningen i denna del och anser att det är av vikt att Försvarmakten ges möjligheter att säkerställa att ny bebyggelse eller andra åtgärder inte innebär risk för påtaglig skada på ett riksintresse eller påtagligt motverkar totalförsvarets intressen. Underrättelseskyldigheten bedöms som ändamålsenligt.

Länsstyrelsen ser att kravet på medgivande kan medföra en konflikt mellan stat och kommun i fråga om stadsplanering och kommuners möjligheter att utveckla vissa områden. Länsstyrelsen erinrar att den nuvarande ordningen medför att en prövning ska ske för att bedöma byggåtgärdens påverkan på områden i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

Mot denna bakgrund är det viktigt att beslut om medgivanden ska motiveras så långt som möjligt utan att röja sekretessbelagd information, så att kommun och den enskilde byggherren förstår varför byggåtgärder inte kan tillåtas inom aktuellt område.

7.19.16 Anstånd med beslut

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att byggnadsnämnden får besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän fråga om strandskyddsdispens har avgjorts om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också omfattas av en ansökan om dispens från strandskydd.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det vore en fördel om en ansökan om dispens från strandskydd prövas innan en ansökan om lov eller förhandsbesked för en åtgärd i ett område som omfattas av strandskydd. Av den anledningen ser Länsstyrelsen mycket positivt på utredningens förslag att byggnadsnämnden får besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän fråga om strandskyddsdispens har avgjorts om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också omfattas av en ansökan om dispens från strandskydd.

De som medverkat i beslutet

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av arkitekten Ann-Louise Hulter. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen Lena Malm, funktionschefen Nina Kiani Janson, juristerna

Osman Djibril och Hannes Werner, naturvårdshandläggaren John Dagobert och antikvarien Per Jernevad, medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

Linn.gloppestad@regeringskansliet.se

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

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