



Datum
2021-10-18
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2021-932

Yttrande

Till
Finansdepartementet

Remiss från Finansdepartementet - Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47) Fi2021/02366

Sammanfattning

Malmö stad välkomnar intentionerna att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk. Malmö stad instämmer med förslaget att regler om bygglov lämpligen samlas i plan- och bygglagen (PBL) och motsvarande reglering av anmälan på förordningsnivå i plan- och byggförordningen (PBF). Malmö stad ser också positivt på flertalet föreslagna ändringar av handläggningsprocessen. Däremot anser Malmö stad att föreslagna ändringar av lovplikten för mindre ny- och tillbyggnader samt flertalet fasadändringar (inklusive skyltar) är alltför långtgående och inte nödvändigtvis fyller det tänkta syftet om ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk.

Yttrande

Malmö stad välkomnar intentionerna att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk. Malmö stad instämmer med förslaget att regler om bygglov lämpligen samlas i plan- och bygglagen (PBL) och motsvarande reglering av anmälan på förordningsnivå i plan- och byggförordningen (PBF). Malmö stad ser också positivt på föreslagna ändringar av handläggningsprocessen. Med det sagt har Malmö stad ett antal synpunkter på de föreslagna ändringarna och som inte nödvändigtvis fyller det tänkta syftet om ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk. Bland annat är Malmö stads bedömning att lovplikten för mindre komplement- och tillbyggnader samt flertalet fasadändringar (inklusive skyltar) är alltför långtgående. Nedan hittas Malmö stads synpunkter sorterat utifrån betänkandets rubriksättning.

7.3 Nytt kapitel i PBL respektive PBF

Malmö stad instämmer i bedömningen att nuvarande uppdelning av bestämmelserna i PBL respektive PBF varken är tydlig eller konsekvent. Vi är därför positiva till förslaget att regler om bygglov samlas i PBL och motsvarande reglering av anmälan på förordningsnivå i PBF.

7.4 Nya och ändrade legaldefinitioner

Malmö stads uppfattning är att de föreslagna nya legaldefinitionerna behöver ytterligare bearbetning.

Vad gäller *ekonomibyggnad* bör man, om man väljer att införa en legaldefinition av begreppet, också tydliggöra i vad mån hästhållning inkluderas av definitionen. Stall och ridhus är vanligt förekommande byggnader och en tydligare lovplikt hade varit önskvärt i linje med syftet att åstadkomma ett enklare och effektivare regelverk. Detta istället för att lovplikten som nu följer av en för den enskilde svårtolkad domstolspraxis.

Vad gäller *fasadändring* är det Malmö stads bedömning att den föreslagna definitionen kommer att medföra tolkningsproblem för den enskilde som ska bedöma vad som är lovpliktigt. Vad som påverkar en byggnads yttre karaktärsdrag är för en lekman betydligt svårare att avgöra än om en åtgärd avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende.

Förutsättningar såsom höjd och byggnadsarea bör inte, som är förslaget, ingå i själva definitionen av *komplementbostadshus*. Definitionen bör i enlighet med systematiken i övrigt begränsas till typ av åtgärd och närmare förutsättningar för lovbefrielse istället anges i själva bestämmelsen om lovplikt (som i förslaget motsvaras av 9 kap. 5 §).

Malmö stad är positiv till att begreppet *komplementbyggnad* vidgas till att inte bara avse komplement till en- och tvåbostadshus, men anser att man i definitionen bör tydliggöra att sådan byggnad måste användas för samma ändamål som den befintliga byggnaden. Som definitionen är utformad uppstår en otydlighet i det avseendet. Som jämförelse avser enligt PBL lämpligt komplement en användning av byggnad för annat ändamål än det i planen föreskrivna och för vilket fastigheten i huvudsak används.

7.5 En ny lov- och anmälningspliktsreglering

Malmö stad avstyrker betänkandets förslag om minskad lovplikt för fasadändringar och skyltar, samt förändrad lovplikt för komplement- och tillbyggnader för annat än en- och tvåbostadshus. Nedan utvecklas varför.

Föreslagen minskning av bygglovsplikten med bibehållna materiella krav leder till en betydande förskjutning av byggnadsnämndens roll mot tillsyn. Malmö stad instämmer i att en åtgärd antingen ska bli föremål för förprövning eller efterhandsprövning genom tillsyn, utifrån vad som mest ändamålsenligt säkerställer de intressen som ligger bakom den plan- och byggrättsliga regleringen. Malmö stad delar däremot inte betänkandets slutsatser om vad som bör prövas i förhand och vad som istället kan prövas i efterhand genom tillsyn. Malmö stad menar att det inte är ändamålsenligt att efterlevnaden av i PBL grundläggande krav som anpassning till omgivningen, god form- färg- och materialverkan och varsamhet i framtiden endast ska bevakas genom tillsyn i så stor utsträckning som förslås.

Att byggnadsnämnden ska bevaka efterlevnad av reglerna om utformning och anpassning till omgivningen genom tillsyn innebär en risk att byggnadsnämnderna inte på ett tillfredsställande sätt kan utföra sitt uppdrag att bevaka att den bebyggda miljön uppfyller lagens krav i dessa avseenden och om det går att uppfylla de nationella målen om gestaltad livsmiljö. Tillsyn är mycket resurskrävande. Utan lovplikt och det till lovplikten hörande sanktionssystemet försvinner byggnadsnämndens viktigaste styrmedel och ett viktigt incitament för den enskilde att följa reglerna. I praktiken blir dessutom retroaktiv prövning en annan jämfört med förprövning, oavsett om de materiella kraven formellt är desamma. Oavsett möjligheten att ingripa genom tillsyn i efterhand riskeras också att värden förstörs som inte går att återskapa, t. ex vid byte av fönster eller fasadmateriell på en byggnad.

En förprövning kan också vara till fördel för den som annars gör kostnadskrävande investeringar på egen risk och vara både enklare och effektivare. En lovplikt som lämnar så pass mycket tolkningsutrymme ställer stora krav på den enskilde och med föreslagna ändringar går det inte för en lekman att på ett förutsägbart sätt avgöra vad som är lovpliktigt och inte. Till detta kommer att vissa lovbefriade åtgärder kan komma att kräva anmälan på grund av påverkan på konstruktion och brandskydd, något som lätt undgår den som inte har närmare kunskap om lagstiftningen. Även de materiella kraven är många gånger svårtolkade. Minskad lovplikt förutsätter god kunskap om PBL och Malmö stad anser att en så långtgående minskning av lovplikten som föreslås inte nödvändigtvis ligger i den enskilde byggherrens intresse.

Malmö stad ifrågasätter också betänkandets slutsats att de direkta ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av förslaget skulle vara begränsade. I betänkandet konstateras att förslaget sannolikt kommer att leda till en viss ökning av antalet tillsynsärenden vilket kan få konsekvenser för kommunerna vad gäller den bemanning och de resurser i övrigt som kommer att krävas för att hantera tillsynsärenden. Malmö stad menar att man snarare underskattar det tillsynsbehov som kommer att uppstå. I sammanhanget kan erinras om att bortsett från möjligheten att ta ut byggsanktionsavgift för olovliga åtgärder är PBL-tillsynen skattefinansierad eftersom det i dagsläget saknas möjlighet att finansiera tillsyn genom tillsynsavgift. Till detta kommer att man också kan förvänta sig att förslaget medför behov av ökad rådgivning, vilket också medför kostnader för kommunerna.

7.6 Krav på lov för byggnader

Malmö stad ser positivt på att så kallade attefallsåtgärder försvinner såtillvida att dessa åtgärder som får strida mot detaljplan antingen föreslås bli lovpliktiga (komplementbostadshus) eller annars inte ska vara tillståndspliktiga. Malmö stad anser det lämpligt att alla bostäder, inklusive komplementbostadshus, ska omfattas av lovplikt inte minst med tanke på person- och säkerhet samt omgivningspåverkan och vikten av att säkerställa bostadskvaliteter.

Vad gäller en- och tvåbostadshus innebär förslaget inte någon större förändring mot idag sett till hur många m² man kan bygga utan krav på bygglov (friggebod, skärmtak, attefallsåtgärder). Vad gäller tomt utanför detaljplanerat område blir det en närmare precisering. De m²

som idag är begränsade till att användas för skärmtak över uteplats ska kunna användas för fritt vald typ av tillbyggnad. En förändring mot idag blir att lovbefriad byggnation, i strid mot detaljplan, ska kunna ske i anslutning till gräns mot allmän plats förutsatt att kommunen i egenskap av granne ger medgivande. Exempelvis på förgårdsmark som enligt detaljplan inte får bebyggas. Malmö stad har ingen invändning mot att kommunen ska kunna ge medgivande till byggnation vid gräns mot allmän plats i form av parkmark eller liknande men tycker att det finns skäl att bibehålla dagens krav på avstånd om 4,5 m mot gata, främst med hänsyn till påverkan på stadsbilden men även av trafiksäkerhetsskäl.

Byggnation föreslås även kunna ske i anslutning till gräns mot granne utan lov. Detta skulle kunna innebära en ökad risk för brandspridning mellan tomter. Malmö stad vill påpeka att grannes godkännande för uppförande av byggnad i närhet till gräns visserligen säkerställer att grannen tillvaratar sina intressen i form av eventuell olägenhet, men att man knappast kan förvänta sig att grannen på motsvarande sätt tillvaratar sitt intresse av ett fullgott brandskydd. Byggherren kan inte heller alltid förväntas förstå, vad brandskyddskraven innebär eller när anmälningsplikt kan inträffa. Frågan om byggnation närmare gräns till granne utan lovprövning kan tillåtas och under vilka förutsättningar bör beredas ytterligare med utgångspunkt i att det inte får uppstå oacceptabla konsekvenser för liv och hälsa.

Malmö stad har inte någon invändning i övrigt mot förslaget i den del det avser kompletterande byggnation till en- och tvåbostadshus.

Vad gäller motsvarande byggnation i form av komplementbyggnader och tillbyggnad till andra slags byggnader anser Malmö stad att det inte är ändamålsenligt att minska lovplikten i enlighet med förslaget och överlåta efterlevnaden av PBL:s krav till tillsyn. Med hänsyn till att tillsyn är mycket resurskrävande och intresset av att säkerställa att åtgärderna utförs i enlighet med PBL:s krav vad gäller lokalisering och utformning samt inte minst brandskydd, är det lämpligt med förprovning. Skälen för detta överväger den möjliga fördelen med lovbefrielse för byggherren som då själv måste ta ansvaret för tolkning av detaljplanen och de krav som i övrigt kan ställas på byggnationen. Utanför detaljplanerat område kan också effekterna av att i anslutning till varje befintlig huvudbyggnad utan tillstånd kunna bygga till och nytt i så stor omfattning som föreslås bli betydande. Lovplikt behövs för att säkerställa att det inte sker oacceptabel omgivningspåverkan, för att bevaka behovet av reglering med detaljplan och för att man ska kunna förebygga risk för översvämning et.c.

Malmö stad anser att det bör införas undantag från lovplikt för byggplatsetableringar och att närmare förutsättningar för detta bör utredas. Skäl som annars motiverar lovplikt för byggnader saknas i normalfallet för sådana tillfälliga åtgärder och ovillkorlig lovplikt rimmar illa med ambitionen att skapa ett ändamålsenligare regelverk.

Malmö stad avstyrker föreslagen minskad lovplikt för fasadändringar. Malmö stad anser att bevakningen av i PBL grundläggande krav som anpassning till omgivningen, god form- färg- och materialverkan och varsamhet inte bör överlåtas till tillsyn i så stor utsträckning som fö-

reslås i förslaget, och att en förprövning i likhet med vad som gäller idag är mest ändamålsenligt för att säkerställa de intressen som ligger bakom den plan- och byggrättsliga regleringen. I sammanhanget vill Malmö stad framhålla att de värden i den bebyggda miljön som ankommer på byggnadsnämnden att bevaka inskränker sig inte till sådana särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL eller till sådana fasader mot allmän plats för vilka man i betänkandet föreslår att lovplikten kvarstår.

7.7 Krav på lov för anläggningar

Malmö stad ser positivt på införande av lovplikt för pool och altan och även på föreslagna lättnader i lovplikt avseende mur och plank, även om föreslagna regler behöver omarbetas i syfte att skapa en större tydlighet och läsbarhet. Malmö stad ser även positivt på föreslagna ändringar och preciseringar av lovplikten för anläggningar i övrigt bortsett från skyltar, men efterfrågar en tydlig definition av begreppet upplag.

Förslaget att lovplikten för skyltar ska regleras med samma lovplikt som för fasadändringar i övrigt visar visserligen på den goda intentionen att förenkla regleringen av lovplikten. Vad gäller skyltar skulle det dock leda till en svår bedömning om när lov krävs. Föreslagen reglering innebär att den enskilde måste göra en bedömning om det är att anse som en sådan åtgärd som förändrar byggnadens yttre karaktärsdrag (fasadändring) och därför kräver lov. Nuvarande reglering av lovplikt är förhållandevis tydlig och en rimlig avvägning utifrån den stora påverkan som dessa anordningar kan ha på stads- och landskapsbilden och omgivningen i övrigt. Malmö stad anser därför att det saknas skäl att ändra lovplikten för skyltar och ljusanordningar.

7.10 Krav på lov i värdefullt område

Förslaget innebär utökad lovplikt för bl. a åtgärd i form av komplementbyggnad, tillbyggnad, fasadändringar och skyltar på särskilt värdefull byggnad eller motsvarande värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL.

Malmö stad anser det olämpligt att knyta lovplikten till byggnader och anläggningar enligt 8 kap. 13 § PBL i så stor utsträckning som föreslås. De värden i den bebyggda miljön som ankommer på byggnadsnämnden att bevaka och som är av allmänt intresse inskränker sig inte till sådana särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL och för vilka man i betänkandet föreslår att lovplikten kvarstår.

Att i än högre utsträckning än idag knyta lovplikten till 8 kap. 13 § PBL är olämpligt utifrån att kommunens utpekande av sådana områden i översiktsplanen inte är juridiskt bindande och därmed endast en presumtion för om en byggnad eller bebyggelseområde omfattas av 8 kap. 13 § PBL.

7.10.7 Utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplan

Malmö stad anser även att det är olämpligt att i enlighet med förslaget göra det obligatoriskt att redovisa enskilda särskilt värdefulla byggnadsverk i översiktsplanen. I lagtexten bör tyd-

liggöras att kommunens redovisning i översiktsplanen endast är vägledande för bedömningen om byggnad eller område är sådant som avses i 8 kap. 13§.

7.18 Förutsättningar för lov och förhandsbesked

Malmö stad är positiv till förslaget att s.k. planstridigt utgångsläge inte längre ska utgöra hinder för lov 15 år efter att detaljplanens genomförandetid gått ut och instämmer i de överväganden som görs i betänkandet angående frågan.

Malmö stad anser det lämpligt att tydliggöra prövningsramen för förhandsbesked samt att inskränka den jämfört med idag. Malmö stad anser dock att förhandsbesked ska kunna sökas även för åtgärd inom detaljplanerat men att prövningen uttryckligen ska vara begränsad till att avse frågan om tillåtligheten av den tänkta åtgärdens ändamål.

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

Malmö stad är positiv till föreslagna förändringar av handlägningsprocessen vad gäller kretsen för underrättelse om ansökan samt förfarande kring kungörelse och delgivning av beslut. Malmö stad bedömer att förslaget på ett tillfredsställande sätt löser de problem som byggnadsnämnderna mött med orimligt betungande administrativt arbete och som beskrivs i betänkandet på sid 428 f.

Att kontrollplan inte längre ska vara obligatoriskt är en liten men viktig förändring som bidrar till att göra kraven på mindre åtgärder rimliga. Att prövningsramen uttryckligen begränsas till de tekniska egenskapskraven i samband med anmälan är också en lämplig och önskvärd förändring.

Malmö stad noterar att man i betänkandet tagit ställning för att möjligheten till så kallade ändringslov inte bör införas (sid 813 f) oavsett man konstaterar att behovet bedöms vara stort. Malmö stad anser till skillnad från utredaren att möjlighet till så kallade ändringslov är en mycket angelägen förändring och att införandet av sådan möjlighet snarast bör införas inte minst för att underlätta för landets byggaktörer. Att bygglovshandläggare agerar som om ett sådant stöd redan fanns visar att behovet är påtagligt. Just för att säkerställa prövningens innehåll och att berörda i lämplig utsträckning ska få komma till tals, bör förfarandet lagregleras. Malmö stad erinrar om att man i betänkandet på motsvarande sätt har föreslagit särskilda regler för i vad utsträckning underrättelse måste ske till grannar, vid ändring av en ansökan. Möjlighet att meddela s.k. ändringslov skulle i hög grad bidra till ett ändamålsenligare, enklare och effektivare regelverk.

Angående förslagets utformning

För det fall man helt eller delvis vill införa regeländringar i linje med betänkandets förslag, anser Malmö stad att utformningen av föreslagna regler måste omarbetas i syfte att uppnå en större tydlighet och läsbarhet. Bestämmelserna är uppbyggda på ett sådant sätt att innehållet är svårt att ta till sig både för lekmän och för professionella. Paragraferna är långa och fulla av svårtydda hänvisningar till andra stycken och paragrafer. Bestämmelserna om lovplikt har

en invecklad systematik med grundbestämmelser om lovplikt under diverse förutsättningar kombinerad med utökad lovplikt också den beroende av diverse förutsättningar, vilket kombinerat med de många hänvisningarna gör regelverket svårtytt och onödigt komplicerat. Att just bestämmelser om lovplikt är enkla att förstå är viktigt eftersom denna typ av bestämmelser är tänkta att tillämpas av enskild, som har att avgöra om planerad åtgärd kräver tillstånd.

Ett exempel på bestämmelser som skulle tjäna på omarbetning är föreslagna regler om lovplikt för plank och mur. För att bestämmelserna ska gå att förstå hade det varit önskvärt att det klart framgick under vilka förutsättningar det råder lovplikt inom respektive utanför detaljplanerat område, och därmed vad den utökade lovplikten och undantag från denna avser i respektive situation. Som bestämmelserna är formulerade enligt förslaget är det t. ex mycket lätt att misstolka när plank och mur får uppföras utan lov förutsatt grannes medgivande. Ett annat exempel är föreslagna regler om ny- och tillbyggnad. Reglerna blir onödigt tunga att läsa när grundreglerna avser ”nybyggnad av byggnad som inte är komplementbyggnad” respektive ”tillbyggnad av byggnad som inte är komplementbyggnad”. Eventuella undantag för komplementbyggnad bör, i den mån man anser att sådana ska införas, regleras just som ett undantag från en huvudregel avseende ny- och tillbyggnad.

De föreslagna bestämmelsernas utformning står inte i överenskommelse med ambitionen att tillskapa ett enklare regelverk. Vid eventuell omarbetning bör man särskilt tillse att de frekvent förekommande hänvisningarna till andra paragrafer så långt möjligt undviks.

Ordförande

.....
Katrín Stjernerfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Anna-Lena Alnerud
.....

Moderaterna och Centerpartiet reserverar sig mot beslutet och lämnar in en gemensam skriftlig reservation.