

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företaget.

Finansdepartementet

Yttrande över betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov, (SOU 2021:47)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget avser förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900), förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338), förslag till förordning om ändring i förordningen (xxxx:xxx) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338), förslag till lag om ändring i miljöbalken, förslag till lag om ändring i lagen (1098:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning samt förslag till lag om ändring i lagen (2014:227) om färdigställandeskydd.

Förslaget avser i huvudsak följande:

Ett nytt 9 kap. Plan och bygglagen (PBL) ersätter nuvarande 9 kap PBL. Kapitlet *Lov och förhandsbesked* får en delvis ny struktur och ska innehålla krav på bygglov, rivningslov och marklov, förhandsbesked, förutsättningar och villkor för lov och förhandsbesked, handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked.

Termerna *ekonomibyggnad*, *fasadändring*, *komplementbostadshus* och *komplementbyggnad* definieras.

Alla författningsreglerade krav på lov ska framgå av lag. Regeringens bemyndigande att meddela bestämmelser om lovplikt bör tas bort. Regeringen ska dock även fortsättningsvis bemyndigas att reglera. Kommunernas möjlighet att reglera lovplikt i en detaljplan eller områdesbestämmelser slopas. Krav på bygglov ska som huvudregel gälla enhetligt för varje lovpliktig åtgärd i ett område som ska omfattas av en detaljplan respektive som inte gör det. Utökade krav på lov ska dock gälla om åtgärden vidtas nära gräns eller järnväg, i ett så kallat skyddat område eller i ett så kallat värdefullt område.

Bygglov ska krävas för nybyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad. Det ska dock inte krävas bygglov för nybyggnad av 1. en ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan, eller 2. en annan byggnad än ett bostadshus om byggnaden a) inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter, b) inte får en taknockshöjd som överstiger 3,0 meter, och c) ska användas för kollektivtrafiken eller placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till.

Bygglov ska krävas för nybyggnad av ett komplementbostadshus.

Bygglov ska krävas för nybyggnad av en komplementbyggnad i ett område som omfattas av en detaljplan om komplementbyggnaden 1. får större byggnadsarea än 30 kvadratmeter, 2. får en taknockhöjd som överstiger 4 meter, eller 3. tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagt byggnadsarea än 45 kvadratmeter. Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Bygglov ska krävas för nybyggnad av en komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan om komplementbyggnaden 1. får en större byggnadsarea än 50,0 kvadratmeter, 2. får en taknockshöjd som överstiger 4,5 meter, eller 3. tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter. Bygglov ska dock inte krävas för nybyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad. Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Det ska krävas bygglov för tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad om tillbyggnaden 1. får en bruttoarea eller öppenarea eller en kombination av dessa som är större än 30,0 kvadratmeter, eller 2. överstiger byggnadens taknockshöjd. Vid beräkning av bruttoarean eller öppenarean ska tillbyggnadens area läggas ihop med andra gjorda tillbyggnader på byggnaden som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser. Bygglov ska inte krävas för tillbyggnad på en ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Det ska krävas bygglov för tillbyggnad av en komplementbyggnad om tillbyggnaden innebär att komplementbyggnaden 1. i ett område som omfattas av en detaljplan får en a) större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter, b) taknockshöjd som överstiger 4,0 meter, eller c) tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 45,0 kvadratmeter, 2. i ett område som inte omfattas av en detaljplan får en a) större byggnadsarea än 50,0 kvadratmeter, b) taknockshöjd som överstiger 4,5 meter, eller c) tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter. Bygglov ska i område som inte omfattas av en detaljplan inte krävas för tillbyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad. Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Det ska krävas bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad om ändringen innebär att 1. byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd, 2. det i byggnaden inreds ytterligare bostad, eller 3. det i ett område som omfattas av en detaljplan görs en fasadändring på en byggnad som inte är ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och ändringen sker på en fasad som vetter mot en allmän plats. Det ska dock inte

krävas bygglov om den ändrade användningen innebär att det i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreds en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter.

Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean vid ny- och tillbyggnad av komplementbyggnad ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Det ska krävas bygglov för att uppföra, flytta eller utöka en mur, ett plank, en altan eller en pool i ett område som omfattas av en detaljplan om anläggningen får en höjd över marken som överstiger 1. 1,8 meter om anläggningen placeras inom 3,6 meter från byggnad, eller 2. 1,2 meter om anläggningen placeras på annan plats. Det ska dock inte krävas bygglov om en mur eller ett plank omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Lovplikten för friluftsbad och motorbanor ska slopas. Regler för bygglov föreslås för olika anläggningar så som skidbacke, skidlift, linbana, hamn för fritidsbåtar, campingplats, nöjes- eller djurpark, idrottsanläggning och parkeringsplats.

Regler införs för bygglov i närhet av järnvägsspår som inkluderar byggnader, murar, plank, altan, pool, idrottsanläggning, upplag, materialgård eller fast förvaringsanläggning. Regler införs om bygglov nära gräns som avser ekonomibyggnad eller anläggning samt avseende grannemedgivande.

Det ska inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken krävas bygglov för 1. nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibyggnad för hästhållning, och 2. att sätta upp eller väsentligt ändra en lusanordning om den avsedda användningen av anordningen kan antas påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar.

Regler införs om bygglov vid särskilt värdefull byggnad respektive för byggnad inom ett särskilt värdefullt område.

Regler införs om tidsbegränsat bygglov som exempelvis har säsongskaraktär.

Den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan får begära ett förhandsbesked av om åtgärden kan lokaliseras på en viss plats.

Regler införs om rivningslov respektive marklov, liksom om prövning av en ansökan om "frivilligt" lov. Möjligheten att ansöka om villkorsbesked tas bort.

Regler införs in krav på medgivande från Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för bygglov i skyddat område.

I övrigt införs regler som avser:

särskilt detaljplanekrav för vindkraft, godtagbara avvikelser, förutsättningar för bygglov vid allmänt ändamål, bygglov vid betydande miljöpåverkan eller begränsning av en rättighet eller

pågående verksamhet i omgivningen, förutsättningar för tidsbegränsat bygglov, förutsättningar för förhandsbesked om att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats, förutsättningar för rivningslov, förutsättningar för marklov, krav på medgivande från Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, villkor vid planbesluts laga kraft, villkor vid betalning av gatukostnadsersättning, villkor om tidpunkt för när en förutsättning ska vara uppfylld, villkor om ändring av en åtgärd som redan har utförts, om att ansökningar om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked ska prövas av byggnadsnämnden, krav på innehåll i en ansökan om lov och anmälan, ofullständig ansökan eller anmälan, byggnadsnämndens skyldigheter gentemot sökande, samordning med ärende hos miljöförvaltningsnämnden, kungörande av ansökan, underrättelse till granne, till sökande och fastighetsägaren, tidsfrist för handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked, tidsfrister efter återförvisning, anstånd med beslut, hantering av ansökan om lov vid nytt expropriationstillstånd, krav på innehåll i beslut om förhandsbesked respektive lov, krav på redovisning av avgift från byggnadsnämnden, delgivning respektive kungörande av beslut om lov och förhandsbesked samt regler vid utskick av meddelande av beslut, bestämmelse om hur underrättelse till samfällighet ska ske, verkställbarhet av beslut om lov och förhandsbesked, giltighetstid för lov och förhandsbesked, hur start- och slutbesked ska meddelas, krav på kontrollplan, krav på tekniskt samråd, förutsättningar för godkännande av en anmälningspliktig åtgärd, vilka beslut som får överklagas och om överklagandetid, och slutligen överprövning i regeringen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet uppges att när det gäller bakgrunden till utredningens direktiv är regelförenklingar i plan- och bygglagstiftningen en prioriterad fråga för regeringen och att dessa prioriteringar även finns med i det så kallade Januariavtalet. Det uppges vidare att flera aktörer bland annat Boverket, Sveriges Kommuner och Regioner samt flera kommuner och länsstyrelser har framfört att många av de förenklingar som genomförts i regelverk på senare år, särskilt införandet av fler undantag från krav på bygglov, har bidragit till att regelverket har blivit ologiskt och svåröverskådligt. Detta uppges även vara något som mark- och miljödomstolarna har uppmärksammat.

Vidare uppges att syftet så som det beskrivs i utredningens direktiv är att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bland annat bostäder.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen redovisas flera alternativa lagtekniska lösningar som exempelvis avser regleringsnivå och struktur för lovplikten. När det gäller regleringsnivå har utredaren valt att föreslå att bestämmelser om krav på lov, förutsättningar för lov och handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked bör regleras på lagnivå, medan bestämmelser om krav på anmälan och handläggningen av sådana ärenden bör läggas på förordningsnivå. En

alternativ lösning vore, enligt utredaren, att, såsom delvis gäller idag, låta omfattningen av anmälningsplikten och bestämmelserna om handläggningen också framgå av 9 kap. PBL. Fördelen vore att regleringen om krav på lov och anmälan då skulle vara samlad på ett och samma ställe. Utredaren uppger bland annat att en sådan lösning skulle leda till att 9 kap. PBL skulle bli alltför omfattande om svåröverskådlig. Som ett exempel på ytterligare nackdel uppges att en reglering på förordningsnivå är enklare att uppdatera i takt med bland annat den tekniska utvecklingen i samhället.

Vidare uppges att utredaren föreslår att ett antal begrepp ska definieras i lagstiftningen, eftersom det har stor påverkan på och till och med avgörande betydelse för tillämpningen av reglerna. Bristen på tydliga, enhetliga och lättillämpade definitioner bidrar, enligt utredaren, till att det plan- och byggrättsliga regelverket uppfattas som oförutserbart och svårt att tillämpa. Det uppges att utredaren har övervägt att föreslå ytterligare ett antal legaldefinitioner, men efter detaljerade och motstridiga synpunkter på dessa, har utredaren gjort bedömningen att de begreppen istället bör bli föremål för framtida översyn. Dessa termer är *altan*, *bostad*, *bostadshus*, *bruttoarea*, *byggnadsarea*, *byggnadshöjd*, *källare*, *mur*, *mätvärt utrymme*, *plank*, *pool*, *suterrängvåning*, *taknockshöjd*, *underhåll*, *vind*, *ändring av en byggnad* och *öppenarea*. Utredaren redovisar vilka överväganden som gjorts i utformandet av de föreslagna definitionerna för de begrepp som nu föreslås definieras i lag.

Ytterligare exempel på utredarens överväganden är om det bör regleras särskilt hur byggnader för hästhållning förhåller sig till undantaget från kravet på lov för ekonomi-byggnader. Det uppges att det till utredningen framförts starka önskemål om att minska antalet kasuistiska¹ undantag i lovpliktsregleringen och också om att undvika nya sådana undantag. Det uppges att byggnader för djurhållning generellt genererar mer omgivningspåverkan till exempel genom dammbildning, buller, lukt, flugor, starka strålkastare med mera och att djurhållning kan orsaka hälsopåverkan genom exempelvis allergenspridning. Vid hästhållning används därutöver ofta byggnaderna av fler människor och tillfälliga besökare. Byggnadernas tekniska egenskaper påverkar därmed en större krets. Mot bakgrund av detta anser utredaren att det mest ändamålsenliga är att en bedömning sker i varje enskilt fall – i förekommande fall tillsynsvägen – och utifrån praxis som har utvecklats för att lovundantaget för ekonomi-byggnad ska få sitt avsedda tillämpningsområde och inte tillämpas på i stort sett samtliga byggnader, oavsett om verksamheten har anknytning till de aktuella näringarna eller inte.

Det uppges därutöver att det under utredningsarbetet framkommit starka skäl för att införa en lovplikt för komplementbostadshus, trots att det är fråga om en komplementbyggnad. Utredaren anser att bostäder, vilket också föreslås i betänkandet, generellt bör förprövas av det allmänna. Både allmänna och enskilda intressen talar, enligt utredaren, starkt för det, till exempel vad gäller tillgänglighet, brandskydd, teknisk konstruktion och dimensionering av vatten och avlopp, liksom påverkan på grannars och andras intressen. Det uppges att komplementbostadshuset idag är anmälningspliktiga, vilket innebär att de även utan lovplikt måste bli föremål för en förhållandevis omfattande prövning av byggnadsnämnden. Det uppges att i många fall begränsas skillnaden mot en lovprövning till att handlägningsavgiften blir lägre samt att handlägningsfristen för byggnadsnämnden som huvudregel förkortas från

¹ en rätt som inte bygger på generella regler, utan på tillfälliga beslut (Wikipedia).

tio till fyra veckor. En lovplikt torde, enligt utredaren, därför inte i sig innebära någon kraftig påverkan på intresset att uppföra komplementbostadshus. Ytterligare ett skäl som anges är att Mark- och miljööverdomstolen i praxis i vissa fall har underkänt regleringen i 13 kap. 15 § PBL om att ett beslut om startbesked får överklagas endast av sökanden eller anmälaren i ärendet. Den som är berörd har därför i praktiken inte någon författningsreglerad rätt att överklaga beslut om startbesked för ett anmält komplementbostadshus.

I konsekvensutredningen uppges att ett alternativ till utredarens förslag är att låta befintligt regelverk gälla även fortsättningsvis. Det skulle, enligt utredaren, minska risken för "ändringströtthet" hos många av dem som tillämpar regelverket som exempelvis de som arbetare i landets byggnadsnämnder. Nackdelen skulle, enligt utredaren, vara att de beskrivna bristerna i regelverket skulle kvarstå. Ytterligare ett alternativ skulle, enligt utredaren, vara att endast gå vidare med några enskilda ändringar i nuvarande regelverk. Detta uppges dock leda till att poängen med den nya strukturen, enkelheten i förslagen och syftet med att samlat se över regelverket skulle gå förlorat. Vidare uppges att om sådana mindre förändringar i nuvarande regelverk skulle genomföras vid flera olika tillfällen skulle detta också ytterligare spä på den "förändringströtthet" som redan uttalats av dem som ska tillämpa regelverket.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redogör för sina överväganden för vart och ett av delförslagen i betänkandet och att det finns redovisning av det så kallade nollalternativet.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen uppges att förslaget omfattar grundlagsskyddade och europarättsliga rättigheter. Regleringen rör frågor som i många avseenden även regleras unionsrättsligt. Primärrättsligt kan det, enligt utredaren, till exempel handla om egendomsskyddet (rätten till egendom) som regleras i artikel 17 i EU-stadgan. Det uppges att unionsrätten, genom EU-domstolens rättspraxis, har kommit att innefatta allmänna rättsprinciper om bland annat rätt till domstolsprövning. Vidare att artikel 47 första stycket i EU-stadgan anger att var och en vars unionsrättsliga rättigheter kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Det åligger varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten. Sådana processuella regler får varken vara mindre förmånliga än dem som avser en liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).

Utredaren uppger vidare att det även finns ett stort antal sekundärrättsliga akter som påverkar den plan- och byggrättsliga regleringen. Delar av förslagen uppges ha viss koppling till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2011/92 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2014/52 (MKB-direktivet) och till Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Det anges att MKB-direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på

grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Det uppges att det i bilaga 1 till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och för vilka en miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsprövning är obligatoriska. Vidare uppges att i direktivets bilaga 2 finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras. Det uppges att bestämmelserna i PBL säkerställer att några av de projekt som anges i bilaga 2 blir föremål för tillståndsprövning. Det uppges bland annat gälla vissa infrastrukturprojekt som anläggning av industriområden och projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser. Det uppges vidare gälla för projekt inom turism och fritid som skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar, hamnar för fritidsbåtar, fritidsbyar och hotellkomplex utanför stadsområden och härmed förbundna anläggningar, permanenta campingplatser, och temparker. Det uppges att kraven på att MKB-projekten ska bli föremål för en tillståndsprövning genomförs i PBL genom kraven på bygglov. Granskningen av vilka projekt som ska antas medföra en betydande miljöpåverkan sker, enligt utredaren, i bygglovsprövningen. Det uppges att utgångspunkten i PBL är att ett MKB-projekt alltid förutsätter detaljplaneläggning, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bygglovsprövningen fungerar alltså som en behovsbedömning för att avgöra om ett MKB-projekt behöver bli föremål för den miljökonsekvensbedömning som sker inom ramen för detaljplaneläggningen. Om åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, behöver någon miljökonsekvensbedömning inte göras och det är då tillräckligt med den prövning som ska göras inom ramen för bygglovet.

Det uppges att EU-kommissionen i en formell underrättelse har framfört synpunkter på hur MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt. Kommissionen menar att Sverige i vissa avseenden har genomfört direktivet på ett felaktigt sätt, däribland i PBL. Det handlar exempelvis om att det enligt kommissionen saknas bestämmelser som säkerställer att allmänheten informeras elektroniskt och att miljöorganisationer behöver kunna överklaga vissa beslut enligt lagen. Det uppges att med anledning av kommissionens synpunkter har en översyn av genomförandet av MKB-direktivet inletts inom Regeringskansliet. Den del av översynen som avser PBL har resulterat i regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*.

I redovisningen av överväganden som gjorts vid utformningen av de olika delförslagen redovisas också hur delförslagen förhåller sig till MKB-direktivet och regeringens proposition.

Det uppges att utredarens bedömning är att förslagen rörande krav på lov – tillsammans med de förslag som lämnats genom regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet* – för vissa typer av anläggningar är förenliga med unionsrätten. Detsamma gäller förslagen som påverkar rätten till domstolsprövning. Det uppges att även övriga förslag är förenliga med EU-rätten.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen uppges att då förslagen innebär att en helt ny reglering, för i första hand lovplikt, införs i PBL behöver hänsyn tas till den tid som krävs för omställning till ett nytt sådant regelverk vid bedömningen av lämplig tidpunkt för ikraftträdandet. I betänkandet anges att författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Det föreslås att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023. Detta föreslås även gälla för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut i sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Med anledning av förslaget att kommunerna inte längre ska få reglera lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser, utan att den ska uteslutande regleras genom lag, i PBL. Förslås att den lovplikt som redan finns i detaljplan och områdesbestämmelser ska fortsätta att gälla, till dess planen eller bestämmelserna ändras. Anledningen är att kommunerna inrättat sig – och också utformat sina detaljplaner och områdesbestämmelser – härefter.

När det gäller bestämmelser om undantag från krav på lov i befintliga detaljplaner och områdesbestämmelser föreslås att dessa ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

I konsekvensutredningen anges att Boverket har i uppdrag att ge råd och stöd om tillämpningen av PBL. Med syftet att redan från start åstadkomma en effektiv och enhetlig tillämpning av det nya regelverket görs bedömningen att författningsändringarna bör kombineras med en informations- och utbildningsinsatser samt för vissa bestämmelser nytt och uppdaterat vägledningsmaterial. Utredaren uppger att målet med en sådan insats är att alla berörda målgrupper ska ta del av utbildningar och andra aktiviteter senast i samband med ikraftträdandet. Aktiviteterna som exemplifieras är webbseminarier, webbutbildningar, informationsmaterial eller handledarmaterial. Målgrupper uppges i första hand vara de som arbetar med PBL på kommunernas byggnadsnämnder men även politiker och företag verksamma i branschen. Därutöver kan myndigheter som exempelvis Riksantikvarieämbetet och Försvarsmakten behöva involveras.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen uppges att regleringen om lov, förhandsbesked och anmälan berör byggherrar, både enskilda, företag och organisationer, liksom fastighetsägare. Regleringen berör även grannar och andra berörda som till exempel äger mark eller innehar en särskild rätt i anslutning till tomter och fastigheter som avses bebyggas. Därutöver berörs staten och kommunerna och i viss utsträckning även regionerna. Det framgår därutöver att arkitekter, antikvarier och tekniska konsulter berörs i egenskap av projekterande konsulter inom bygg- och fastighetssektorn.

Det uppges att förslaget särskilt ska underlätta för företag och organisationer som önskar bygga komplementbyggnader så som exempelvis förråd på en förskolegård, ett kundvagnsgarage vid en butik, ett tak över en cykelparkering vid ett kontor och så vidare. Samma sak uppges gälla för företag och organisationer som vill uppföra mindre byggnader

utan lov som exempelvis en ny entré till en galleria, en ventilationstillbyggnad till en industri eller en tillbyggnad att inrymma några ytterligare sittplatser inomhus till ett kafé. Även företag och organisationer som vill göra fasadändringar som exempelvis att göra en större dörr vid ett varuintag inne i ett kvarter eller sätta igen ett fönster med hänsyn till en verkstads inredning.

I konsekvensutredningen uppges vidare att förslaget om att inte kräva bygglov för att, i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse, inreda en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50 kvadratmeter syftar till att underlätta för nystartade företag, särskilt på landsbygden. Enligt utredaren kan det exempelvis handla om ett familjeföretag med jordbruk som vill bredda sin verksamhet genom att öppna ett kafé med egna produkter i ett befintligt växthus. Det kan också handla om en annan boende på landsbygden som vill starta upp ett så kallat micro-bryggeri i ett garage på sin tomt, eller som vill inreda ett torp vid sidan av sin bostad till ett bed and breakfast, eller upplåta en del av sin villa för fysioterapi, bygga ett mindre lager för importverksamhet i källaren, inreda en yogastudio i ett förråd eller öppna en loppmarknad i en del av ett stall och så vidare. Det skulle också kunna handla om service eller tjänster i begränsad omfattning så som tandläkare, frisör, paketutlämning och så vidare där det finns önskemål om att komplettera befintlig butik med ett servicekontor eller liknande. Sådan verksamhet bedöms dock beröras i begränsad omfattning, då det ju handlar om områden som inte omfattas av en detaljplan utanför sammanhållen bebyggelse.

Vidare uppges att serietillverkande företag som exempelvis modultillverkare av komplementbyggnader, liksom modultillverkare av plank och staket och specialiserade företag kommer att beröras, liksom specialiserade tillverkare av fönster, tak, inglasning av balkonger och så vidare. Företag som arbetar med skyltar och ljusanordningar kommer också att beröras. Därutöver kommer företag som arbetar med att tillhandahålla ärendehanteringssystem till kommunerna att beröras. Då lovplikten för idrottsanläggningar kommer att begränsas berörs även idrottsorganisationer och idrottsföreningar.

Det uppges att en mycket stor majoritet av antalet byggtreprenörsföretag och specialiserade bygg- och anläggningsentreprenörsföretag har inga eller en till fyra anställda. Det samma uppges gälla för arkitekt- och teknisk konsultverksamhet. Dessa företag uppges beröras av reglerna kring byggande i det dagliga arbetet, om än i olika omfattning inom företaget beroende på roller och arbetsuppgifter.

Regelrådet kan konstatera att det finns redovisning av berörda branscher och till viss del även av storleken på en del berörda företagstyper. De företagstyper där storleken till viss del redovisas är byggtreprenörer, specialiserade bygg- och anläggningsentreprenörer samt byggarkitektkonsulter och andra tekniska konsulter. Det saknas dock redovisning av de olika företagstypernas antal. De företag där det saknas redovisning av både antal och storlek är de som utgörs av fastighetsägare, men även rena fastighetsbolag. Regelrådet kan emellertid förstå att det finns ett mycket omfattande antal fastighetsägare som också är företag inom vitt skilda områden och att dessa omspannar allt ifrån mycket små till mycket stora företag och att information om antal och storlek därför inte tillför något av betydande värde. Däremot anser Regelrådet att information om antal och storlek på berörda fastighetsbolag mycket väl är uppgifter som förslagsställaren hade kunnat redovisa, inte minst mot bakgrund att det också torde finnas ett intresse hos fastighetsbolag att dra fördel av de möjligheter som förslaget skulle medge.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig men att redovisningen av bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader, andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen uppges att de administrativa lättnaderna och därtill hörande minskade kostnader och tidsbesparingar som följer av förslagen om att slopa krav på bygglov eller anmälan för vissa åtgärder som exempelvis vissa komplementbyggnader kommer att underlätta för företag och organisationer som vill bygga sådana. Samma sak uppges gälla vid möjligheten att uppföra vissa mindre byggnader utan lov som exempelvis en ny entré till en galleria, en ventilationstillbyggnad till en industri eller en tillbyggnad att inrymma några ytterligare sittplatser inomhus till ett kafé. Även lättnaden i kravet på lov för fasadändringar uppges ha motsvarande positiva effekter. Det kan exempelvis vara att ta upp en större dörr för ett varuintag inne i ett kvarter eller sätta igen ett fönster med hänsyn till en verkstads inredning. Utredaren understryker att dessa åtgärdsexempel inte får strida mot gällande detaljplan och att mot bakgrund av att flertalet av dagens lovbefriade åtgärder inte behöver följa gällande detaljplan kan denna skillnad orsaka missförstånd och leda till fler tillsyns-ingripanden mot företag och organisationer. Utredaren understryker att de materiella kravens tillämplighet i huvudsak inte påverkas av om åtgärden i fråga omfattas av krav på lov eller inte, exempelvis kraven om tillgänglighet och anpassning till omgivningen. Det uppges vidare att modultillverkare av komplementbyggnader sannolikt kommer att gynnas och uppleva en ökad efterfrågan till följd av regelförändringen. Modultillverkare av plank och staket kommer att behöva anpassa dessa till de nya höjdreglerna. Företag som exempelvis arbetar med byte av tak, fönster, inglasning av balkonger med mera kommer inte att vara beroende av krav på lov i samma utsträckning som idag. För företag som arbetar med skyltar och ljusanordningar kommer förslaget att medföra en minskad administration, då sådant kommer att omfattas av lov i mer begränsad omfattning.

Det uppges att det slojade kravet på planenligt utgångsläge för byggnadsverk och fastigheter om det har gått 15 år efter att planens genomförandetid har löpt ut, liksom förslaget om en ny godtagbar avvikelse för inredande av vind till bostad, kommer, enligt utredaren, att medföra att en rad åtgärder kommer att kunna genomföras direkt utan föregående förfarande för ändring av detaljplan. För sådana åtgärder kan den totala tiden till byggstart komma att kunna kortas med flera år. Det bedöms kunna gynna alla byggherrar som vill utveckla sådana byggnader. Det uppges att initialt kommer byggtreprenörer och större fastighetsägare också att behöva viss utbildning i det föreslagna regelverket.

Vidare uppges att projekterande konsulter inom bygg- och fastighetssektorn kommer att behöva viss utbildning i regelverket och att utbildningsinsatserna kan behöva ske i olika former beroende på tidigare kunskap och erfarenheter, liksom utifrån de olika förutsättningar för kompetensutveckling som finns i mindre respektive större företag.

Liksom angetts ovan bedöms förslaget om slopat bygglov för att inreda en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50 kvadratmeter i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse kunna underlätta för nystartade företag. Ett annat exempel som lyfts i redovisningen är småskalig hästnäring, där exempelvis en familj vill inreda en byggnad till ett litet stall. Delförslaget om att

utöka möjligheten att ge lov trots så kallad planstridigt utgångsläge för ändrad användning bedöms underlätta start av mindre verksamheter i bottenvåningar i stadsmiljö. När det gäller hästverksamhet uppges att för dem som vill etablera en ny sådan verksamhet eller utveckla befintlig verksamhet i en ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan, kommer den möjligheten att begränsas med förslaget om lovplikt för sådana byggnader med hänsyn till totalförsvarsintresset.

Det uppges att förslaget kommer att leda till en minskning av byggnadsnämndens ärendemängd och därmed en förbättrad handläggning. Utredaren redovisar statistik över det totala antalet ärenden om lov och förhandsbesked på nationell nivå från 2017 till 2020. Ärendena omfattar ansökan om bygglov, förhandsbesked, rivningslov, marklov, tidsbegränsat lov och villkorsbesked. Statistiken bygger på svar från minst 253 kommuner (år 2018) till som mest 279 kommuner (år 2019). Medeltalet för den årliga summan av antal ärenden uppges vara 104 607.

Det redovisas vidare statistik över det totala antalet anmälningsärenden exklusive anmälningar om tillsyn på nationell nivå. Ärendena omfattar komplementbostadshus, annan typ av komplementbyggnad, tillbyggnad upp till 15 kvadratmeter, takkupa, inredning av ytterligare bostad samt övriga anmälningar. Antalet svarande kommuner är det samma som ovan. Medeltalet för den årliga summan av anmälningsärenden uppges vara 33 745.

Det uppges att av statistiken framgår att den totala mängden ärenden de senaste fyra åren har legat på i snitt 140 000 per år. Av dessa har cirka 89 000 avsett bygglov, 5 000 förhandsbesked, 4 000 rivningslov, 2 000 marklov, 4 000 tidsbegränsat bygglov och 34 000 anmälan. Av anmälningsärendena har cirka 1 300 avsett komplementbostadshus, cirka 5 200 annan typ av komplementbyggnad, 4 900 tillbyggnad, cirka 200 takkupa, cirka 300 inredning av ytterligare bostad i ett enbostadshus och cirka 21 800 andra anmälningspliktiga åtgärder, såsom exempelvis anmälan om ändrad planlösning, underhåll av byggnad och installation av eldstad. Det uppges att bygglovsärendena står för cirka 64 procent och anmälningsärendena för cirka 24 procent av den totala mängden ärenden (exklusive tillsynsärenden). Övriga 12 procent står i första hand för förhandsbesked. Utredaren bedömer att förslaget kommer att leda till en minskning av antalet anmälningsärenden med 35 procent då de så kallade atterfallsåtgärderna (komplementbostadshus, annan komplementbyggnad, takkupa, tillbyggnad och inredning av ytterligare bostad i ett enbostadshus) inte längre kommer att omfattas av ett krav på anmälan. Utöver detta förslås att kraven på anmälan för ändrad planlösning och underhåll av byggnad slopas. Utredaren bedömer det sannolikt att minskningen av antalet anmälningsärenden blir något mer än 35 procent. Vidare uppges att förslaget innehåller ett nytt krav på anmälan vid rivning av ekonomibyggnad. Detta till trots är bedömningen att det totala antalet anmälningsärenden vid landets byggnadsnämnder kommer att minska med minst 35 procent.

Enligt förslaget ska det alltid behövas bygglov vid nybyggnad av ett komplementbostadshus och vid inredning av ytterligare bostad i ett enbostadshus och att bostadsbyggande företag som är särskilt inriktade på komplementbostadshus och mindre nya bostadsrättsföreningar kan komma att uppleva en viss ökad administration till följd av förslaget. Det uppges att kraven på handlingar i dessa anmälningsärenden idag är av motsvarande omfattning som vid en lovprövning, vilket betyder att kostnaden för att ta fram handlingar i princip torde vara oförändrad. Handläggningstiden kan dock komma att öka, liksom avgiften. Krav på bygglov

vid nybyggnad av ett komplementbostadshus förväntas medföra att antalet ärenden om lov kommer att öka med cirka 2 procent. Det föreslås också ett något utökad krav på bygglov i så kallade skyddsområden och i så kallade värdefulla områden jämfört med idag. Utredaren uppger att en grov uppskattning landar i att dessa ökade krav på bygglov kan leda till en generell ökning av antalet bygglovsärenden i landet med mellan 10 och 20 procent.

Samtidigt uppges att förslaget avser att ett antal enkla mycket vanliga byggåtgärder helt befrias från bygglov. Detta uppges bland annat gälla tillbyggnad av byggnad om tillbyggnaden har viss storlek, som skiljer sig åt beroende på om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller i ett område som inte omfattas av en detaljplan och nybyggnad respektive tillbyggnad av en komplementbyggnad av viss storlek eller nybyggnad av en byggnad som inte får en större byggnadsarea än 15 kvadratmeter om byggnaden ska användas för kollektivtrafiken eller placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare för. Det gäller också ett stort antal fasadändringar och viss ändrad användning av byggnad. För andra anläggningar än byggnader undantas murar, plank, altaner och pooler av viss höjd, de flesta skyltar och ljusanordningar, liksom vissa andra anläggningar av viss storlek från krav på bygglov. Enligt en grov uppskattning uppges dessa åtgärder motsvara mellan 30 och 40 procent av dagens ansökningar om bygglov. Tillsammans med den ovan nämnda föreslagna utökningen av lovplikten inom skyddsområden och särskilt värdefulla områden bedöms de samlade förslagen avseende ändrad bygglovsplikt därmed leda till en minskning av det totala antalet ärenden om bygglov med mellan 20 och 40 procent.

Vidare uppges att rivningslovsplikten idag omfattar byggnader i områden som omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser om kommunen har bestämt att rivningslov krävs (nuvarande 9 kap. 10 § PBL). Med förslaget utökas rivningslovsplikten dels till att även omfatta byggnader i ett område som inte omfattas av en detaljplan om fråga är om ett värdefullt område, dels till att även omfatta andra anläggningar än byggnader om anläggningen är ett sådant värdefullt byggnadsverk som avses i 8 kap. 13 § PBL. Utredaren uppskattar att detta förslag kommer att leda till en ökning av antalet ärenden om rivningslov med mellan 10 och 15 procent. Övriga föreslagna justeringar i lovplikten uppskattas vara försumbara i detta sammanhang. Det gäller till exempel förslaget att slopa institutet villkorsbesked och förslaget att förhandsbesked endast ska kunna begäras vid en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Det uppges att utifrån de uppgifter utredaren har tagit del av används institutet förhandsbesked redan i dag nästan uteslutande i områden som inte omfattas av en detaljplan. Det uppges att det i utredningsarbetet framkommit att det är relativt vanligt att flera lovpliktiga åtgärder omfattas av en, gemensam, ansökan. Detta komplicerar hur man ska se på tillgänglig statistik och kan medföra att även om en åtgärd undantas från krav på lov kan ärendet ändå finnas kvar, men då vara registrerat på en annan åtgärd. Sammanfattningsvis bedöms förslagen medföra en minskning av byggnadsnämndernas totala antal ärende om lov, förhandsbesked och anmälan. Hur stor minskningen kommer att bli är, enligt utredaren, svårt att svara på exakt, men en grov uppskattning är att minskningen kommer att bli på mellan 15 och 30 procent.

När det gäller tillsyn uppges att bedömningen är att förslaget leder till att det blir tydligare när lov- och anmälningsplikten infaller och att detta bör minska risken för att tillsynsärenden initieras på grund av att byggherren gjort en felaktig bedömning av om åtgärden i fråga omfattas av krav på lov eller anmälan eller inte. Bedömningen uppges också vara att

tillsynsärenden kopplade till olovligt byggande och ärenden om ovårdad tomt kan komma att öka till viss del från grannar och närboende.

Det uppges att den totala handläggningstiden (tiden från inkommen ansökan till startbesked) för enklare ärenden kan komma att bli kortare till följd av förslaget om att byggnadsnämnden i det enskilda fallet får besluta att kontrollplan inte behövs, då det kan innebära att fler ansökningar kan anses kompletta redan när de kommer in.

Det uppges vidare att under perioden 2017-2019 har antalet ärenden om lov och förhandsbesked som överklagats till länsstyrelserna ökat från cirka 2 800 till cirka 3 500 och att överklagandena motsvarar cirka 3 procent av byggnadsnämndernas ärenden om lov och förhandsbesked. Utredaren bedömer att den uppskattade minskade ärendemängden vid byggnadsnämnderna bör slå igenom på motsvarande sätt vad gäller antalet överklaganden till länsstyrelserna och att det skulle handla om cirka 500 till 1 000 ärenden per år. Det uppges att antalet överklagade tillsynsbeslut kan komma att öka något. Det uppges att på motsvarande sätt bör antalet överklaganden till mark- och miljödomstolarna minska något, vilket uppskattningsvis handlar om cirka 400 till 800 ärenden om lov och förhandsbesked årligen. Samtidigt kan, enligt utredaren, antalet överklaganden avseende ärenden om tillsyn komma att öka något.

Det uppges därutöver att förslaget också kommer att ge ytterligare förutsättningar för digitalisering och automatisering vid bygglovsprocessen vid landets byggnadsnämnder.

Regelrådet kan konstatera att det finns detaljerad redovisning av antalet inkomna ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan på nationell nivå från 2017 till 2020 och att det finns kvalificerade uppskattningar av hur den föreslagna regleringen kommer att påverka ärendemängden. Det finns till viss del också redovisning av i vilken regleringsdel de berörda branscherna och företagstyperna kommer att kunna gynnas eller i undantagsfall missgynnas av delförslagen. Regelrådet anser emellertid att förslagsställaren borde ha kunnat redovisa tidsåtgången för att ansöka om lov, göra en anmälan och så vidare tillsammans med en beräkning eller åtminstone en uppskattning av den administrativa kostnadsförändring som berörda företag får till följd av att lov- och anmälningsplikten ändras.

När det gäller förslagets andra kostnadsförändringar och påverkan på företagens verksamhet kan Regelrådet konstatera att det finns viss redovisning av vilka möjliga positiva effekter som kan uppstå när exempelvis komplementbyggnader utan vare sig lov eller anmälan får uppföras eller vindar får inredas till bostad och så vidare. Regelrådet kan ha förståelse för att det inte är möjligt att uppskatta värdet för berörda företag av sådana förändringar. Detta då en oöverskådlig rad av parametrar spelar in i avgörandet om exempelvis ett företag, till följd av att tröskeln sänks gällande lov och anmälningsplikt, väljer att expandera sin verksamhet eller inte eller om någon väljer att starta en verksamhet eller om verksamheten likväl hade startats men vid ett senare tillfälle och så vidare.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är bristfällig, men att redovisningen av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är tillräcklig och därmed godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av konkurrenspåverkan. Regelrådet vill understryka vikten av att alltid redovisa samtliga punkter i konsekvensutredningen även om förslagsställaren skulle anse att det inte föreligger några betydande effekter i något avseende. Enligt vad Regelrådet erfar föreligger det dock sannolikt ingen konkurrensmässig påverkan till följd av förslaget, men med anledning av att det saknas redovisning om dessa förhållanden har Regelrådet ingen möjlighet att göra en egen bedömning.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen uppges att förslaget i sin helhet kommer att innebära positiva konsekvenser för bostadsbyggandet samt vissa förenklingar för att utnyttja befintliga lokaler. Det kommer därutöver förenkla för landsbygdsutveckling.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen uppges att en mycket stor majoritet av byggtreprenörsföretagen och specialiserade bygg- och anläggningsentreprenörsföretag, men även företag inom arkitekt- och teknisk konsultverksamhet har noll till fyra anställda. Utredaren uppges att regel-förenkling för dessa små företag har särskild betydelse, då juridiska och administrativa kostnader inte kan fördelas ut på samma sätt som i större företag. Utredaren bedömer att utbildning och information genom Boverkets försorg är av särskild vikt för dessa företags möjligheter till kunskapsinhämtning, då den är tillgänglig utan kostnad och kan genomföras enskilt och oavsett tidpunkt.

Såvitt Regelrådet förstår avser redovisningen här kostnaden för företagen att förstå regelverket och att möjligheterna att avsätta tid för det är sämre för företag med inga eller endast ett fåtal anställda. Regelrådet kan dock konstatera att förslaget i huvudsak medför förenklingar och kortare handläggningstider, vilket proportionellt sett gynnar de mindre företagen i större utsträckning än de större.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att konsekvensutredningen på flertalet punkter håller god kvalitet, men att det även finns brister i redovisningen av berörda företags antal och storlek, liksom de administrativa kostnadsminskningarna samt avseende förslagets konkurrensmässiga påverkan. Regelrådet kan likväl konstatera att förslaget i huvudsak medför regelförenklingar på flera sätt, men även betydande förkortning av handläggningstider, vilket är särskilt välkommet för byggbranschen. De brister som påtalats är, vid en sammantagen bedömning, inte av den art att de påverkar konsekvensutredningens kvalitet på ett avgörande sätt.

Regelrådet

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 oktober 2021.

I beslutet deltog: Samuel Engblom, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Annika LeBlanc.



Samuel Engblom
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande