



Datum  
2018-09-28

Diarie nr  
5.0-1806-0425

Ert datum  
2018-06-13

Er beteckning  
N2018/02780/SPN

Vår referens  
Maria Kristensson

Näringsdepartementet  
[n.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:n.remissvar@regeringskansliet.se)  
[peter.kalliopuro@regeringskansliet.se](mailto:peter.kalliopuro@regeringskansliet.se)

Remissyttrande

## Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan

Statens geotekniska institut (SGI) har uppmanats att lämna synpunkter på Boverkets rapport Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag, rapport 2018:17. Synpunkter lämnas endast på frågor som rör SGI:s verksamhetsområden. SGI har ett utpekat ansvar att bistå länsstyrelser och kommuner i geotekniska säkerhetsfrågor i planprocessen (ras, skred, erosion och dessa frågors koppling till översvämning). SGI ska även bidra med forskning och expertkunskap inom förorenade områden samt i övrigt bidra till en hållbar samhällsutveckling, till att miljökvalitetsmålen uppnås och till att plan- och byggprocessen effektiviseras.

SGI har begränsat svaret till att omfatta analysen av de lovbefriade åtgärderna enligt 9 kap 4 a – 4 e § PBL (Attefallsåtgärder) samt förslaget om utökad lovbefrielse för komplementbyggnader och ändringsåtgärder samt förändring av kravet på anmälan.

### Sammanfattande synpunkter

Boverket vill åtgärda de brister som finns i dagens reglering av Attefallshus bl. a. genom att införa bestämmelser om prövning i startbesked av att krav i 2 kap PBL uppfylls. Om alla krav i 2 kap PBL omfattas av prövningen, och därmed även frågor om risk för naturolyckor (ras och skred) samt erosion, så anser SGI att det är en klar förbättring jämfört med dagens situation.

SGI anser att det måste vara tydligt vad som ska ingå i en anmälan om startbesked och utifrån vilket underlag prövningen av markens lämplighet utförs utifrån de frågor vi har att bevaka. Det finns en risk att naturolyckorna ökar om dessa frågor ej hanteras på ett sakkunnigt sätt. SGI anser att det finns en risk att de geotekniska säkerhetsfrågorna inte hanteras på ett enhetligt sätt över landet då kompetensen hos kommuner varierar.

För SGI är det oklart om länsstyrelsen får rätt att pröva de beslut som tas avseende startbesked. Det innebär i praktiken att hela ansvaret läggs på kommunen. SGI ifrågasätter om det är i enlighet med intentionen i PBL där staten tidigare inte lämnat över ansvaret för olycksrisker, erosion och översvämning till kommunerna fullt ut utan behållit rätten att överpröva kommunens beslut.

Boverket anger i sin rapport att de bedömer att en ändring av den storleksmässiga begränsningen av lovbefriade komplementbyggnader från 25 till 30 kvadratmeters byggnadsarea kan göra dem mer attraktiva att använda som bostad. Utifrån de frågor som SGI har att bevaka anser vi att det är många

svårigheter och otydligheter förknippade med prövningen i ett startbesked. Detta innebär att de geotekniska säkerhetsfrågorna riskerar att inte få en tillfredsställande prövning med föreslaget system och det finns en risk att naturolyckorna ökar.

## SGI:s synpunkter

### Attefallsåtgärder i dagens regelverk

Vid planläggning, bygglov och förhandsbesked ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämplig för ändamålet (PBL 2 kap, 5§). God kunskap om lokala förhållanden krävs för att kunna avgöra om marken verkligen är lämplig för planerad användning. Detta gäller inte minst för att avgöra risker för översvämning, ras, skred, erosion samt spridning av föroreningar från förorenade områden. Det finns en risk att naturolyckorna ökar om dessa frågor ej hanteras på ett sakkunnigt sätt.

I många fall krävs geotekniska och miljögeotekniska utredningar för att i detaljplaneskedet kunna klarlägga markens lämplighet. Även kunskap om intilliggande områden kan krävas för att avgöra om aktuellt plan-/byggområde riskerar att påverka, eller påverkas av, risker i omgivningen. Att klarlägga frågorna genom att endast undersöka och åtgärda små begränsade områden är många gånger inte möjligt. Som exempel kan nämnas områden intill vattendrag där säkerhetshöjande åtgärder i form av avschaktningar, grundförstärkningar etc kan behövas utmed stora sträckor för att uppnå tillfredställande stabilitet för enskilda fastigheter.

När geotekniska aspekter såsom säkerhetsfrågor avseende skred, ras och erosion klarläggs i detaljplaneskedet sker det utifrån de förutsättningar som planen medger, d.v.s. bland annat utifrån planerade marknivåer och med hänsyn till de markbelastningar som planeras för. Byggloven prövas sedan utifrån de förutsättningar som detaljplanen anger. De bygglovsbefriade åtgärder enligt kap 4a – 4e, som infördes i juli 2014 (Attefallsåtgärderna) får strida mot gällande detaljplan. Detta innebär att markens lämplighet, med avseende på bl.a. de nya markbelastningarna, i vissa fall inte är utredd. System bör därför finnas för att omhänderta dessa frågor i processen med anmälan, d.v.s. i ansökan om startbesked.

I äldre detaljplaner är markens lämplighet ofta ofullständigt, och ibland inte alls, utredd. Det finns därför risk att Attefallsbyggnader, som placeras inom områden med äldre detaljplaner, placeras på helt olämplig mark. I värsta fall kan de förvärpa redan befintliga, men ouppmärksammade, stabilitetsproblem. Till detta kommer klimatförändringar som kan öka risken för ras och skred till följd av t.ex. kraftig nederbörd.

För nyare detaljplaner är det relativt vanligt att beteckningen ”punktprickad mark” använts för att se till att mark med ogynnsamma geotekniska förhållanden inte bebyggs. Komplementbostadshus (Attefallsåtgärder) får placeras inom mark, som enligt detaljplan inte får bebyggas (t ex punktprickad mark). Detta kan då medföra att områden, som valts att inte användas med hänsyn till bristande stabilitet, ändå bebyggs om inte fungerande system finns för att fånga upp frågeställningarna i skedet med startbesked.

Ytterligare en aspekt är att komplementbostadshus, som enligt reglerna får uppföras var som helst inom fastigheten, kan komma att placeras på mark som kommunen anvisat ska vara tillgänglig för ledningar. Här måste säkerställas att byggnader inte uppförs på sättningskänslig mark, på ett sådant sätt att ledningar kommer till skada.

## Planera för framtida klimat

Klimatförändringen komplicerar bedömningen av markens lämplighet med hänsyn till ras, skred, erosion, översvämning och föroreningsspridning. Det förändrade klimatet förväntas bl. a. medföra höjda havsnivåer och prognoserna anger för närvarande en havsnivåhöjning som kan uppgå till över en meter inom 80 år. Därefter kommer ökningen att ske i snabbare takt. När bebyggelse väl har etablerats inom ett område kommer det att vara bebyggt under lång tid framöver. I utredningen, *Med miljömålen i fokus, SOU 2014:50* pekas på att ett av de bästa, och mest kostnadseffektiva, sätten att hantera den nödvändiga samhällsomställningen, är att ta hänsyn till framtida klimat redan i dagens planering och byggnation.

I attraktiva, strandnära lägen, kan uppförande av komplementbostadshus leda till en oönskad förtätning i kustsamhällen som redan idag är utsatta för översvämning och erosion. En sådan utveckling kan inte sägas vara förenligt med ambitionen att planera för framtidens klimat. Förtätning av bebyggelse i strandnära lägen kan också vara i konflikt med strandskyddsreglerna och dess intentioner.

I södra Sverige planerar flera kommuner att upphäva byggrätten för fastigheter som ligger i områden som är sårbara i ett förändrat klimat, med stigande havsnivåer som medför översvämning och erosion. Länsstyrelsen i Skåne har också upphävt detaljplaner i vissa kommuner med hänvisning till markens lämplighet, och en del av dessa beslut har överklagats av kommunen som vill tillåta förtätning, även i utsatta strandnära områden. Det måste tydligt framgå att komplementbostadshus inte kan byggas på tomter, där byggrätten upphävts på grund av framtida klimatrisker.

## Enskilda och allmänna intressen

Boverket anger i sin rapport att den största bristen med regleringen av de lovbefriade Attefallsåtgärderna är att de inte i tillräcklig utsträckning beaktar eller tar hänsyn till påverkan på framförallt enskilda intressen. SGI vill dock betona att, såsom reglerna är utformade idag, är det otydligt om hänsyn tas till allmänna intressen såsom, t.ex. risken för naturolyckor (ras och skred), erosion och översvämning. SGI vill påtala att risken för skred eller ras på en fastighet inte alltid begränsar sig till att omfatta den enskilda fastigheten utan kan omfatta ett större område och således påverka ett antal fastigheter i närområdet.

## Underlag

I Boverkets rapport framgår att det råder stora osäkerheter hos kommunerna om vilka handlingar som ska krävas in och vilka frågor som kan styra vid beslut om startbesked. Fastighetsägare förstår inte alltid heller att de behöver göra en anmälan och få ett startbesked innan åtgärderna påbörjas. SGI anser att det måste vara tydligt vad som ska ingå i en anmälan så att prövningen av markens lämplighet sker fullt ut och på ett enhetligt sätt över landet. SGI anser även att det finns behov av att upprätta en vägledning för kommunerna avseende dessa frågeställningar för att säkerställa att prövningen sker utifrån rätt underlag.

## Brister i dagens reglering och kompetens och förslag till åtgärder

Boverket vill åtgärda de brister som finns i dagens reglering av Attefallshus bl. a. genom att införa bestämmelser om prövning i startbesked av att krav i 2 kap PBL uppfylls. För SGI är det otydligt om det omfattar alla krav i 2 kap PBL. Om alla krav i 2 kap PBL omfattas av prövningen, och därmed även frågor om risk för naturolyckor (ras och skred) samt erosion, så anser SGI att detta är en klar förbättring jämfört med dagens situation.



Datum  
2018-09-28

Diarie nr  
5.0-1806-0425

För att kunna avgöra markens lämplighet för Attefallshus anser SGI att det i många fall krävs geotekniska utredningar till minst detaljerad utredningsnivå. Sådana detaljerade utredningar måste följa gällande standarder och behandla de förutsättningar som startbeskedet medger. Enligt SGI:s erfarenhet är det ofta svårt för kommunerna att beakta dessa frågor fullt ut redan vid detaljplaneläggning. Många geotekniska frågeställningar klargörs inte förrän vid SGI:s deltagande i samråds- och granskningsskedet.

SGI anser att det finns ett behov av kompetensuppbyggnad inom kommunal hantering av detaljplaner, bygglov och anmälningar för att säkerställa prövningen av markens lämplighet. Allt fler kommuner skaffar egen geoteknisk kompetens men många kommuner saknar fortfarande detta och är beroende av extern kompetens. Kunskapen är ofta knuten till enskilda personer och därför sårbar.

För SGI är det oklart om länsstyrelsen får rätt att pröva de beslut som tas avseende startbesked. Det innebär i praktiken att hela ansvaret läggs på kommunen. SGI ifrågasätter om det är i enlighet med intentionen i PBL där staten tidigare inte lämnat över ansvaret för olycksrisker, erosion och översvämning till kommunerna fullt ut utan behållit rätten att överpröva kommunens beslut.

### **Större Attefallsbyggnader**

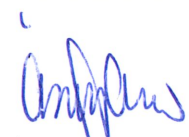
Boverket anger i sin rapport att de bedömer att en ändring av den storleksmässiga begränsningen av lovbeFriade komplementbyggnader från 25 till 30 kvadratmeters byggnadsarea kan göra dem mer attraktiva att använda som bostad. Utifrån de frågor som SGI har att bevaka anser vi att det är många svårigheter och otydligheter förknippade med prövningen i ett startbesked. Detta innebär att de geotekniska säkerhetsfrågorna riskerar att inte få en tillfredsställande prövning med föreslaget system och det finns en risk att naturolyckorna ökar.


SGI har redan i tidigare yttranden pekat på att PBL inte ger en tillräcklig styrning, eller stöd, för att säkerställa markens lämplighet med hänsyn till geotekniska- och markmiljötekniska säkerhetsfrågor. Till exempel är det inte lagtekniskt möjligt att reglera och genomföra säkerhetsåtgärder i ett större område eller sammanhang då lagen anger att skyddsåtgärder enbart får vidtas på tomtmark.

### **Beslut**

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Åsa-Britt Karlsson efter föredragning av enhetschef Maria Kristensson, som också handlagt ärendet. I ärendets handläggning har även deltagit geotekniker Per Danielsson, miljögeotekniker Helena Helgesson samt avdelningschef Helene Kennedy.

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT

  
Åsa-Britt Karlsson  
Generaldirektör

  
Maria Kristensson