

Miljö- och byggnämnden
Handläggare: Evelina Björk
040-625 63 60
Evelina.Bjork@burlov.se

Finansdepartementet

Yttrande över betänkandet Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat (SOU 2019:68)

Miljö- och byggnämnden fick den 6 februari 2020 betänkandet Modernare byggregler på remiss för eventuella synpunkter senast den 15 maj 2020.

Yttrande

Miljö- och byggnämnden lämnar följande synpunkter:

Ställningstaganden till förslagen:

- Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslaget om reformering av BBR enligt de principer som redovisas i betänkandet.
- Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslaget om nya föreskrifter för bostäders lämplighet i den del det avser att lämplighet istället ska regleras i PBF. Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslag till hur föreskrifterna i 3 kap BBR kan utformas, men avstyrker vissa av förslagen till föreskrifter som de formulerats.
- Miljö- och byggnämnden avstyrker förslaget om att införa en Byggkravsnämnd då förslaget är för bristfälligt utrett för att det ska gå att se att det är en lösning som funkar i praktiken inom nuvarande system.
- Miljö- och byggnämnden tillstyrker att ombyggnadsbegreppet tas bort ur PBL då det kan bidra till ett enklare och mer lättillämpat regelverk för både byggherrar och byggnadsnämnder.
- Miljö- och byggnämnden avstyrker förslaget på avskaffande av certifierade sakkunniga.
- Miljö- och byggnämnden avstyrker förslaget på avskaffande av certifierade kontrollansvariga.
- Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslaget att förtydliga arbetsplatsbesök.
- Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslaget att Boverket ges i uppdrag att ta fram föreskrifter om kontrollplaner.
- Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslaget att Boverket ges i uppdrag att utreda om fler tekniska egenskapskrav ska prövas inför bygglovet, under förutsättning att det är tydligt att det även fortsatt är byggherren som ansvarar för att reglerna uppfylls.

Förslag 1: Reformering av BBR

Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslaget, i den mån detta inte redan omfattas av det uppdrag att se över BBR och EKS som regeringen gav Boverket i juni 2019. Miljö- och byggnämnden instämmer i de slutsatser som dras i betänkandet gällande byggreglerna och instämmer i att det behövs en total översyn av byggreglerna för att förenkla tolkning av regelverket.

Miljö- och byggnämnden vill särskilt påpeka att det är viktigt att byggreglerna kan förstås även för den som inte är expert på samtliga tekniska egenskapskrav, då det inte är möjligt för nämnden att ha inspektörer som är experter på *samtliga* tekniska egenskapskrav.

Förslag 2: Nya föreskrifter för bostäders lämplighet

Miljö- och byggnämnden är positiva till den föreslagna överflytten till PBF och tillstyrker detta förslag.

Miljö och byggnämnden tillstyrker det förslag på upplägg av föreskrifter i 3 kap BBR som presenteras i betänkandet men har synpunkter på vissa av förslagen.

Nämnden är positiva till samma krav för alla bostäder på max 35 kvm då det förenklar regelverket och det ändå är svårt att styra vilka som bor i bostäder med stöd av PBL.

Miljö- och byggnämnden vill dock påpeka att de föreslagna åtgärderna riskerar att leda till att trångboddheten ökar då de generellt innebär att fler till ytan mindre bostäder kan byggas och det inte finns något enkelt sätt att reglera antal personer som bor i en bostad.

Miljö- och byggnämnden är positiva till borttagande av kravet/det allmänna rådet om parsäng, då detta ökar möjligheten till flexibla planlösningar.

Miljö- och byggnämnden är positiva till förslaget med utvalda mått som föreskrift i BBR men vill samtidigt påpeka att det är problematiskt att måtten för samvaro och fritid, matlagning och måltider samt förvaring inte ökar med lägenhetsstorleken eller det antal personer som kan förväntas bo i bostaden. Nuvarande reglering där detta utgår från antalet personer som kan förväntas bo i bostaden är visserligen inte alltid helt enkelt att tillämpa då det beror på hur byggherren redovisat möblering på planlösningarna. Det känns dock inte rimligt att t.ex. ha minimimått för måltider med 4 sittplatser i en bostad med tillräckligt med sovrum för att 6 personer ska kunna bo i bostaden.

Miljö- och byggnämnden avstyrker förslaget på att ta bort kravet på säsongförvaring. Med kompaktare bostäder ökar snarare behovet av förvaringsutrymmen. Miljö- och byggnämnden menar också att det finns en förväntning från den som ska hyra/köpa en ny bostad att det finns något typ av förrådsutrymme där man kan ha saker som man inte behöver dagligen (t.ex. julprydnader, förvaringslådor, kläder som barnen växt ut men som nästa barn ännu inte växt i). Det är därför inte säkert att hyresgästen/köparen tänker på att kolla upp detta innan denne bestämmer sig för bostaden, man bara förväntar sig att det finns för det är sådant som brukar ingå. Vidare vill miljö- och

byggnämnden framföra att vi i nuläget inte kan sägas ha en fungerande bostadsmarknad, att då hänvisa till att marknaden löser det [bostäder med förråd för säsongsutrustning] är inte rimligt.

Miljö- och byggnämnden vill även påpeka att föreslagen bestämmelse om balkonger, terrasser och uteplatser är problematiskt formulerad. Att koppla kravet på tillgänglighet till om den är avsedd för vistelse leder troligen till att mindre nogräknade byggherrar hävdar att alla deras balkonger/uteplatser inte är avsedda för vistelse och därmed inte behöver vara tillgängliga.

Vidare är det en brist att betänkandet inte redogör för hur flexibla planlösningar funkar i förhållande till förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader och möjligheten att göra bostäder i bullerutsatta lägen då det i förordningen anges att om de angivna ljudnivåerna överskrids bör minst hälften av rummen i en bostad vara vända mot en tyst sida. Det får sägas vara en stor brist och kan innebära en stor osäkerhet vid framtida bygglovsprövning då det är vanligt förekommande i de detaljplaner som tas fram i Burlövs kommun att bestämmelser om tyst sida tillämpas för att bebyggelsen ska vara möjlig att uppföra. Det blir otydligt när begreppet rum försvinner i BBR om inte detta på något sätt justeras även i förordningen om trafikbuller.

Förslag 3: Införande av Byggkravsnämnden för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk

Miljö- och byggnämnden avstyrker förslaget att införa en Byggkravsnämnd utifrån den utredning som finns i betänkandet. Miljö- och byggnämnden är inte negativt inställd i sig till införandet av en myndighet som kan avge ett förhandsavgörande gällande om en viss lösning uppfyller de tekniska egenskapskraven. Nämnden anser dock att det i betänkandet inte går att utläsa hur en sådan lösning skulle funka i praktiken.

Det är en stor brist i utredning att det saknas förslag till bestämmelser om handläggningstid för Byggkravsnämnden eller något närmare resonemang kring detta. Man redogör för att överprövningsprocessen för nekade bygglov och startbesked är tidskrävande, men redogör inte närmare för vilken tidsbesparing Byggkravsnämndens prövning skulle innebära. Detta kan jämföras med ärenden om lov och anmälsärenden, som enligt PBL i normalfallet ska avgöras inom 10 respektive 4 veckor från det att ärendet är komplett. Någon reglering om handläggningstid för beslut om startbesked i lovärenden finns inte, men i Boverkets årliga plan- och byggenkät för 2019 har de svarande kommunerna uppgett att tiden från tekniskt samråd till startbesked är högst 5 veckor.

Det är vidare en brist i utredning att det inte tydligt var i lov- och byggprocessen man tänker sig att byggherren ska ansöka om ett förhandsavgörande. Ska Byggkravsnämnden kunna pröva samtliga tekniska egenskapskrav krävs ett detaljerat underlag för prövningen vilket innebär att byggnaden behöver vara detaljprojekterad. Detta är vanligen inte fallet i samband med byggherrens ansökan om bygglov, då byggherren oftast inte vill ta fram detaljerade bygghandlingar innan denne kan vara säker på att få bygglov. Det är inte ovanligt med justeringar av bygglovsansökan under handläggningen av bygglovet, utifrån t.ex. att nämnden gör en annan tolkning av detaljplanens bestämmelser än byggherren eller att remissinstanser har synpunkter på

en viss utformning eller placering. Hade byggherren i det skedet tagit fram detaljerade bygghandlingar hade dessa troligen behövt ritas om (med medföljande kostnader) och hade byggherren även hunnit söka och få ett förhandsavgörande från Bygghandlingarna hade det inte längre varit bindande då förutsättningarna ändrats jämfört med de förutsättningar som förelåg när förhandsavgörandet beslutades.

I större projekt är det inte ovanligt att det tar ett par månader från det att lov getts till dess att byggherren önskar hålla ett tekniskt samråd, under denna tid pågår detaljprojektering av byggnaden. Det är osannolikt att byggherre under denna tid kan söka om ett förhandsavgörande hos Bygghandlingarna, i och med att detaljprojektering av byggnaden inte är slutförd. När väl detaljprojektering är slutförd kan byggherren välja att kontakta bygghandlingarna och boka in tid för tekniskt samråd och troligen få sitt startbesked inom 5 veckor (om man valt konventionella, redan prövade lösningar) eller ansöka om förhandsavgörande hos Bygghandlingarna och vänta oklart länge innan besked.

Det anges vidare i betänkandet att nämnden inte är förhindrade att ingripa med tillsyn i ett senare skede, även om den i startbesked är bunden av Bygghandlingarnas beslut. Det framgår inte vidare i vilka situationer man tänker sig att detta kan bli aktuellt eller på vilka grunder. Nämnden vill lyfta att det kan skapa en osäkerhet för byggherren, för det fall att denne väljer att ansöka om ett förhandsavgörande just för att bygghandlingarna inte godtagit en lösning som hen presenterat. Om bygghandlingarna har en annan uppfattning än Bygghandlingarna, kan den välja att ingripa med förelägganden i ett senare skede eller besluta att neka slutbesked?

Miljö- och bygghandlingarna vill även lyfta att de geografiska faktorerna som påverkar de tekniska egenskapskraven är fler än de exempel som ges i betänkandet och möjligen fler än de som uppmärksammas av utredarna, bland annat kan nämnas vindlast, dagsljus (som är beroende av omgivande bygghandlingars placering och utformning) och räddningstjänstens möjlighet att medverka vid utrymning av bygghandlingar. Det kan innebära att förhandsavgörandet får en ännu mer begränsad allmän tillämpning än vad som är tänkt och att praxisbildningen därför inte blir så stor som man redogör för i betänkandet.

Det framgår inte av förslaget om Bygghandlingarna ska underrätta bygghandlingarna om sina beslut. Det är därför oklart hur mycket prövning bygghandlingarna förväntas göra inför startbesked i det fall det finns ett förhandsavgörande från Bygghandlingarna. Och ifall byggherren får ett negativt beslut från Bygghandlingarna, kan denna undanhålla det från bygghandlingarna? Vidare framgår inte hur stor avvikelseramen är för förhandsavgörandet. Fall för avgörandets bindande verkan om byggherren i handlingarna som lämnas in till bygghandlingarna har flyttat en (bärande) yttervägg två meter eller ändrat placering och storlek? Detta är ändringar som kan påverka ett eller flera av de tekniska egenskapskraven. Och förväntas bygghandlingarna göra en detaljerad prövning av de handlingar som byggherren lämnar in för startbesked i de fall det finns ett förhandsavgörande för att se att de är exakt samma som vid Bygghandlingarnas förhandsavgöranden? Nämnden har varit med om att byggherren vid inlämnade av ventilations och VA-ritningar har ritat in fler lägenheter än vad som varit med i bygglovet, så det förekommer redan idag byggherrar som försöker kringgå kraven, även om så inte är normalfallet.

Miljö- och byggnämnden noterar även att kommittén inte verkar ha uppmärksammat den skillnad i prövningen som görs i samband med bygglov jämfört med den prövning som görs inför startbeskedet. Inför bygglovet prövar nämnden om kraven gällande utformning och lämplighet uppfylls, inför startbeskedet prövar nämnden om det finns förutsättningar att kraven kan komma att uppfyllas, dvs prövningen inför lovet är mer detaljerad än inför startbeskedet. Får byggherren ett förhandsavgörande som även omfattar utformningskraven i 8 kap 1 § PBL är det oklart hur detta förhåller sig till byggnadsnämndens prövning, framför allt för det fall att nämnden kommer fram till att kraven i 8 kap 1 § gällande tillgänglighet och lämplighet inte uppfylls då nämnden gör en mer detaljerad prövning än Byggherrens nämnden gör.

Förslag 4: Borttagande av ombyggnad ur PBL

Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslaget då det reglerna blir enklare och nämnden inte längre behöver pröva om en ändring av en byggnad är en ombyggnad eller inte. Nämnden vill dock påpeka att en del av de exempel som nämns i betänkandet sannolikt utgör ändringar och inte ombyggnader och att det inte är säkert att det för byggherren innebär att det blir lättare att genomföra ändringar då ändringen fortfarande, med de anpassningar som får göras, ska uppfylla kraven i BBR. Det får därför sägas vara osäkert i hur stor utsträckning ombyggnadsbegreppet hindrar ett bättre utnyttjande av byggnadsbeståndet.

Förslag 5: Avskaffande av kontroll genom certifierad sakkunnig

Miljö- och byggnämnden avstyrker förslaget. Miljö- och byggnämnden instämmer i betänkandets slutsatser att nuvarande system kan innebära problem då de certifierades självständiga ställning till byggherren kan ifrågasättas och att det inte finns någon som utövar, eller har incitament att utöva, tillsyn över de certifierade sakkunniga.

Nämnden tycker dock det är märkligt att man som lösning på problemet föreslår att de certifierade sakkunniga tas bort helt utan att föreslå något som ersätter dem. Nämnden ser inte att de förslag som förslås gällande förtydligande av arbetsplatsbesök eller föreskrifter om kontrollplaner fungerar som en ersättning som fullgör de uppgifter som de certifierade sakkunniga kan ha i nuvarande system. Byggherrens organisation får inte magiskt mer kompetens bara för att möjligheten att ställa krav på att certifierade sakkunniga ska kontrollera vissa kontrollpunkter i kontrollplanen försvinner. Nämnden bedömer också att de certifierade sakkunniga kan bidra med expertkunskaper gällande sina specifika områden som gynnar både byggherren, då denna kan vara säker på att kraven uppfylls, och byggnadsnämnden som då kanske inte behöver begära in ett lika stort underlag för slutbesked utan kan godta intyg från certifierade sakkunniga.

Som alternativ till att ta bort certifierade sakkunniga kan man kanske tänka sig ett annat upplägg för certifiering samt bestämmelser om att tillsyn på något sätt ska utövas över dessa. Betänkandet berör inte denna frågeställning.

Förslag 6: Avskaffande av kontrollansvariga

Miljö- och byggnämnden avstyrker förslaget. Miljö- och byggnämnden instämmer i betänkandets slutsatser att nuvarande system kan innebära problem då de

kontrollansvariges självständiga ställning till byggherren kan ifrågasättas och att det inte finns någon som utövar, eller har incitament att utöva, tillsyn över de certifierade sakkunniga samt att kontrollansvarigas kompetens varierar kraftigt.

Nämnden tycker dock det är märkligt att man som lösning på problemet föreslår att de certifierade kontrollansvariga tas bort helt utan att föreslå något som ersätter dem. Nämnden ser inte att de förslag som föreslås gällande förtydligande av arbetsplatsbesök eller föreskrifter om kontrollplaner fungerar som en ersättning som fullgör de uppgifter som de certifierade kontrollansvariga har i nuvarande system.

Tas kontrollansvariga bort finns en risk att de byggfel som de kontrollansvariga idag ändå upptäcker och uppmärksammar byggherren på riskerar att inte upptäckas alls då det inte finns något alternativt förslag som stärker byggherrens kompetens eller dennes möjligheter att upptäcka fel. Nämndens erfarenhet är att även om kontrollansvariges kompetens varierar finns det många duktiga kontrollansvariga som tar sin roll på största allvar och bidrar på ett utmärkt sätt att stärka byggherrens kompetens.

Nämnden ser att kontrollansvarige vid en del större projekt bidrar till en bättre uppföljning för byggherren och fungerar som en extra kontroll – men då vanligen för att byggherren har valt att ge KA utökade befogenheter. Det är dock främst i de mindre projekten (som mindre projekt räknar nämnden även nybyggnad av enbostadshus) som KA spelar en viktig roll som en länk mellan byggherre och byggnadsnämnden och är någon som underlättar byggnadsnämndens arbete genom att vägleda byggherren genom projektet och de krav som myndigheten ställer. En erfaren KA kan även ha koll på vilka lösningar som är vanligt förekommande och därmed fungera som ett bra stöd för byggherren när denna har frågor om specifika lösningar, på ett sätt som byggnadsnämnden som tillsynsmyndighet inte har möjlighet att göra.

Nämnden har redan idag svårt att få in lämpliga kontrollplaner i mindre projekt där det inte finns någon kontrollansvarig och oerfarna byggherrar har ofta svårt att ens förstå vad en kontrollplan är. Skulle kontrollansvarige försvinna skulle sannolikt nämndens arbetsbörda öka då mer tid behöver läggas på att diskutera med byggherrar om hur en kontrollplan ska utföras. Det riskerar att leda till längre handläggningstider generellt hos nämnden, vilket även skulle påverka de större projekten såsom nybyggnad av flerbostadshus. Det kan därför inte uteslutas att det får en negativ påverkan på hur snabbt nya bostäder kan få bygglov, startbesked och slutbesked och därmed kan börja användas. Det riskerar också till att leda till högre kostnader för byggherren då nämndens arbete till stor del är avgiftsfinansierat och behöver nämnden lägga mer tid på varje ärende, behöver också större avgifter tas ut för att täcka detta.

Incitamenten för en byggherre att uppfylla kraven varierar även beroende på om denne bygger med tanke på att sedan förvalta byggnaden eller bygger för att sälja byggnaden. Uppfyllandet av kraven i PBL är inte endast en sak mellan byggnadsnämnden och byggherren, det finns även andra intressenter i processen såsom framtida ägare eller boende i byggnaden. Byggnadsnämnden har inte längre den rollen som den hade innan 1995 där nämnden utförde rena kontroller på plats. Att då ta bort en person ur kontrollprocessen, som åtminstone bitvis bidrar till att hindra byggfel, utan att ersätta den med något är anmärkningsvärt.

Förslag 7: Förtydligande av arbetsplatsbesök

Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslaget. Nämnden vill dock påpeka att det i stort är detta som redan idag går igenom vid ett arbetsplatsbesök och att det i praktiken inte innebär något stort förtydligande.

Miljö- och byggnämnden vill framhålla att det behövs ytterligare vägledning om vilka avvikelser från kraven som nämnden förväntas upptäcka vid besöket. Vad byggnadsnämnden ser på plats beror väldigt mycket på handläggarens utbildning och erfarenhet. En handläggare som är utbildad konstruktör kommer se annat än en handläggare som är utbildad brandingenjör eller en handläggare som är utbildad arkitekt eller byggnadsantikvarie. Då det inte finns något krav på att byggnadsnämnderna ska ha tillgång till någon viss kompetens, utöver arkitektkompetens, varierar inspektörernas utbildningsnivå, kompetens och erfarenhet mycket mellan olika kommuner.

Nämnden vill också särskilt påpeka att förtydligandet på intet sätt kan anses kompensera för att certifierade sakkunniga och kontrollansvariga tas bort. Även i de fall då handläggaren är erfaren och har mycket god kunskap om flera av de tekniska egenskapskraven (att ha mycket goda kunskaper om alla de 10 tekniska egenskapskraven framstår närmast som en utopi), är denna i bästa fall bara ute ett par gånger på arbetsplatsen i ett större projekt – och får bara en ögonblicksbild av bygget. Den ögonblicksbilden kan visserligen vara tillräckligt för att se om det kan behövas ytterligare kontroller i kontrollplanen och få en känsla för hur bygget funkar – men det utgör ingen garanti för att byggnadsverket kommer att uppfylla de tekniska egenskapskraven.

Förslag 8: Boverket ges i uppdrag att ta fram föreskrifter om kontrollplaner

Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslaget. Det finns en stor osäkerhet idag om hur en kontrollplan ska utformas för att uppfylla kraven i PBL och enligt de uppgifter som nämnden får av verksamma kontrollansvarig skiljer sig tolkningar åt mellan olika kommuner. Även om nämnden inte själv har undersökt att så är fallet, skulle risken för att detta inträffar minska med tydligare bestämmelser om vad en kontrollplan ska innehålla och hur den ska utformas. Nämnden instämmer i kommitténs slutsatser att myndighetsföreskrifter är det mest lämpliga sättet att reglera detta på, då föreskrifterna behöver vara relativt detaljerade. Vägledning får inte samma tyngd som föreskrifter och med tanke på den stora osäkerhet som föreligger är det inte tillräckligt med endast vägledning. Framtagna föreskrifter för kontrollplan underlättar för såväl byggnadsnämnden som byggherren och kontrollansvarige (om dessa även fortsatt behålls enligt nuvarande system) då det minskar tolkningsutrymmet och bidrar förhoppningsvis till att spara tid i byggprocessen.

Miljö- och byggnämnden vill dock påpeka att framtagandet av föreskrifter för kontrollplan inte kan anses kompensera för borttagande av certifierade sakkunniga och kontrollansvariga. Nämnden ser dock att det finns ett stort behov av detta, även om nuvarande system med sakkunniga och KA behålls.

Förslag 9: Boverket ges i uppdrag att se över om delar av de tekniska egenskapskraven bör prövas i bygglovet

Miljö- och byggnämnden tillstyrker förslaget. Nämnden vill dock framhålla ett en utökad prövning innebär att handläggningstiden för bygglovsärenden sannolikt kommer att öka. Detta särskilt då prövningen inför lov och startbesked ser olika ut. Inför lovet prövar nämnden om kraven kommer att uppfyllas medan nämnden inför startbesked prövar om det finns anledning att anta att kraven kan komma att uppfyllas, varav den senare inte är en lika detaljerad prövning.

Boverket har tolkat detta som att nämnden är förhindrad att ingripa mot senare uppmärksammade brister i tillgänglighet, om detta krav har missats i nämndens granskning inför bygglovet. Det är dock alltid byggherren som ansvarar för att kraven i PBL uppfylls vilket inte ändras av den granskning som nämnden gör inför lov och startbesked. Detta har inte prövats juridiskt, såvitt nämnden känner till, så det får sägas finnas en osäkerhet kring vad som gäller. Ska andra tekniska egenskapskrav flyttas över till lovprövning är det dock en fråga som är viktig att reda ut, särskilt om det handlar om krav som kan få direkt påverkan på människors säkerhet såsom utrymningsvägar. I det behöver då även beaktas vilket ansvar nämnden har för eventuella skador och fel som uppstår. Med nuvarande ordning får det inte allvarliga konsekvenser om nämnden skulle ha missat en brist i tillgänglighet inför lovprövning då det får en begränsad påverkan för de som visas i byggnaden även för det fall att Boverket tolkning är den juridiskt korrekta, dvs att nämnden är förhindrad att ingripa mot brister i tillgänglighet eller lämplighet som nämnden missat vid lovgranskningen.

För Miljö- och byggnämnden

Liza Fritzin
Ordförande

Martina Zelenkova Olsson
Miljö- och byggchef