

**Tjänstemannayttrande**

Utfärdat 2023-08-16

Diarienummer SBF 2023-01111

Handläggare

Mattias von Geijer

Telefon: 031-368 17 22

E-post: mattias.von.geijer@stadsbyggnad.goteborg.se

Remiss - Boverkets förslag till föreskrifter om krav på tomter m.m. (dnr 3295/2021)

Ärendet

Göteborgs stad har fått en remiss från Boverket som gäller förslag till nya föreskrifter om krav på tomter m.m.

Stadsbyggnadsnämnden lämnar genom bygglovavdelningen svar på remissen i egenskap av vår roll som myndighet.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Stadsbyggnadsförvaltningen har sammanställt synpunkter som övergripande kommentarer samt som detaljerade kommentarer på vissa kapitel i förslaget. De detaljerade kommentarerna redovisas under rubriker med kapitel och namn lika de som finns i föreskriften.

Övergripande kommentarer

Stadsbyggnadsförvaltningen är positiv till att nuvarande byggregler delas upp i ett antal egna föreskrifter för respektive avsnitt. Strukturen i föreskriften med övergripande bestämmelser, följt av bestämmelser om tomter och dess anpassning med avseende på tillgänglighet och användbarhet, framkomlighet för utryckningsfordon, skydd mot olyckor samt skydd mot olyckor för vissa anläggningar.

Enligt Boverket är syftet med Möjligheternas byggregler att ändra regelmodellen men inte att förändra kravnivån. Ändringarna på föreskriftsnivå som föreslås kommer innebära en ändrad kravnivå i praktiken vilket inte har kommunicerats tydligt av Boverket. Nya krav tillkommer i föreskrifter och vissa krav försvinner eller blir mer otydliga då allmänna råd försvinner. I vissa fall kan tidigare allmänna råd fortfarande kan vara ett sätt att uppfylla föreskriftskraven men i andra fall inte.

När föreskriften saknar tydliga kvantitativa krav blir kravnivån otydlig. Vår bedömning är att både kommunerna och de allra flesta byggherrarna vill ha tydliga krav för att undvika egen tolkning. Med otydliga krav finns det stor risk att byggherren tror att kraven är uppfyllda och att det upptäcks först inför slutbesked eller vid tillsyn att kommunen har en annan uppfattning. Kommunen kan tvingas acceptera brister som inte skulle ha godkänts som inför lov eller startbesked eller så tvingas byggherren ändra vilket kan medföra stora kostnader och förlorad tid.

Boverket menar att branschen ska ta ett större ansvar och driva utvecklingen genom att ta fram förslag på nya lösningar och också ta fram standarder. Vi menar att det är riksdag,

regering och Boverket som ska sätta tydliga krav och inte branschen. Branschen arbetar främst efter eget intresse och inte efter att uppfylla samhällets krav. Vi ifrågasätter starkt om den här förändringen leder till ett hållbart byggande med rätt kvalitet.

Om byggherren föreslår en ny lösning som inte återfinns i standarder, handböcker eller andra branschdokument ska förslaget enligt Boverket styrkas med riskanalyser som visar att funktionskraven är uppfyllda. Detta behöver utvecklas mer av Boverket. Det är högst oklart hur byggnadsnämnden ska ta ställning till en riskbedömning och vilken kompetens som krävs hos den som gör riskanalysen.

Samtliga kommuner i landet kommer behöva ta fram egna kravnivåer där sådana saknas i föreskriften så att bedömningen blir lika i alla ärenden hos kommunen. Detta kommer kräva mycket resurser och också högre kompetens hos den enskilde handläggaren.

Boverket skriver att standarder, handböcker eller andra branschdokument kan användas för att tolka föreskriften. Vissa standarder som finns idag är inte tillgängliga för alla, standarder från SIS måste beställas och varje standard kostar. Sällanbyggare och privatpersoner kommer sannolikt inte beställa alla standarder som kan vara bra att ha i ett projekt och kommer därför gå miste om de kravnivåer som idag kan finnas tillgängliga i BBR. Boverket vill inte rekommendera några standarder eller informera om standarder som kan vara användbara. Kommunerna behöver skaffa de standarder som byggherren hänvisar till för att bedöma om standarden är tillämplig i aktuellt ärende. Det innebär en kostnad för landets alla kommuner. Dessutom ska varje kommun göra sin bedömning om standarden accepteras. Det nämns ingenstans i konsekvensutredningen om byggherren kan hänvisa till utländska standarder. Inhämtandet av standarder är något som riskerar att förlänga handläggningstiden hos kommunen.

Kraven på projekteringen ökar med fackmässiga handlingar, högre kompetens hos byggherren och fler handlingar som ska tas fram inför ett *bygglov eller* startbesked. Vi håller med om att det underlättar byggnadsnämndens handläggning men byggherrarna kommer sannolikt klaga på att byggnadsnämnden ställer onödiga krav på dokumentation vilket fördyrar och försenar projekten. Otydliga krav på projekteringen i föreskriften förenklar inte byggprocessen.

Inom flera områden har krav tagits bort i föreskriften med hänvisning att frågan bevakas i annan lagstiftning, till exempel i Arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverket bevakar inte sina krav inför byggstart vilket görs enligt PBL. Det innebär en stor risk att färdig byggnad inte kommer uppfylla samhällets krav och det kommer bli orimligt att kräva rättelser i efterhand. Vi anser att kraven inte kan tas bort från PBL-lagstiftningen innan man vet att de bevakas aktivt av andra myndigheter i byggprocessen.

Sammanfattningsvis anser vi att föreskriften ska kompletteras med fler kvantitativa krav och att Boverket tydliggör vilka standarder och handböcker som kan användas för att tolka kravnivån så att det blir tydligt både för kommuner och byggherrar.

1 kap. Övergripande bestämmelser

Föreskrifternas tillämpningsområde

Föreskrifterna i 4–7 §§ och 2–4 kap. gäller för obebyggda tomter som ska bebyggas. Även nuvarande regler i BBR gäller för obebyggda tomter. Det är idag otydligt vilka regler som gäller för bebyggda tomter och det blir inte tydligare med den nya föreskriften.

Bebyggda tomter förändras ofta med nya kompletterande byggnader, tillbyggnader till befintliga byggnader, ändrad användning av befintliga byggnader eller att tomten ändras med nya gångvägar, parkeringar etc. Att det saknas regler för bebyggda tomter borde nämnas i konsekvensutredningen. Det finns bestämmelser i 8 kap. 10-11 §§ PBL som omfattar bebyggda tomter. Därmed finns det stöd för att ta fram föreskrifter som preciserar lagtexten i PBL.

Föreskriften skulle bli tydligare om 1 kap 2 § kompletterades med text att Föreskrifter i 2 kap inte gäller för tomter som bebyggs med byggnader som inte behöver vara tillgängliga enligt 8 kap 6 § PBL eller om tomten inte behöver vara tillgänglig på grund av terrängförhållanden enligt 8 kap 9 § PBL.

Mindre avvikelser

Mindre avvikelser från föreskrifter godkänns idag i beslut om lov eller startbesked enligt BBR 1:21. Enligt förslaget kan byggherren i sin projektering avgöra om avsteg ska kunna göras avseende bestämmelserna i 1 kap. 6–14 §§ och 5 kap. Det framgår inte av konsekvensutredningen varför det inte är möjligt med mindre avvikelser för föreskrifter i kapitel 2, 3 eller 4. Vi anser att det bör vara möjligt med mindre avvikelser även för dessa kapitel.

I dagsläget är det extremt ovanligt att byggherren presenterar mindre avvikelser från byggreglerna. Det är i stort sett alltid handläggaren som upptäcker avvikelser och kräver en redovisning från byggherren varför avvikelserna finns och hur funktionskraven blir uppfyllda. Byggherren är alltså mycket ovan att ta det ansvaret. Avseende 5 kap. som omfattar anläggningar som oftast inte är lov- eller anmälningspliktiga hamnar det fulla ansvaret för avstegsbedömningen hos byggherren, och någon möjlighet till en process liknande villkorsbesked finns inte. Att avgöra frågan i efterhand i tillsyn kan vara både resurskrävande och innebära att ekonomiska hänsyn kan komma att påverka om kraven uppfylls negativt.

I och med att föreskriften blir mer otydlig utan exempel i allmänna råd kommer byggherren oftare behöva analysera om föreskriften följs eller inte och om det är en mindre avvikelse. Detta nämns inte som en konsekvens i remissförslaget.

Kravet på tillgänglighet och användbarhet på tomter gäller enligt 9 kap 8 § 5 PBL, om det med hänsyn till terrängen och om förhållandena i övrigt inte är orimligt. Förslaget ger ingen möjlighet till avvikelser från föreskrifterna i detta avseende. Bedömningen av rimligheten och om avsteg från kravet kan göras ska alltså göras i bygglovet. Det ställer höga krav på projektering och redovisning av tomtens utformning i ett tidigt skede i processen för att en rimlighetsbedömning ska kunna göras.

Det framgår inte i remissförslaget om byggnadsnämnden ska förtydliga avsteg eller mindre avvikelser i beslut om lov eller startbesked. Vi anser att det fortsatt ska finnas krav på att avsteg eller mindre avvikelser dokumenteras i projektet antingen av byggherren eller i beslut från byggnadsnämnden.

Projektering och utförande

Projektering ska utföras på ett fackmässigt sätt och dokumenteras enligt förslaget om det inte är uppenbart obehövligt. Begreppet fackmässigt sätt är otydligt och kommer sannolikt uppfattas på olika sätt av olika kommuner och av byggherrarna. Allmänt råd BBR 2:31 anger att projektering bör redovisas på ritningar och andra handlingar vilket

anger en viss nivå på redovisningen som saknas nu. Det finns inga exempel i remissförslaget på när det är obehövligt med fackmässig dokumenterad projektering. Det finns en överhängande risk att kommuner och byggherrar kommer ha olika uppfattningar.

Det finns inte heller någon beskrivning i förslaget hur dokumentationen ska förväntas göras i de fall anläggningen inte är lov- eller anmälningspliktig.

Krav på projektering och utförande avser enbart de anläggningar som framgår av kap. 5. Något krav på projektering och utförande av åtgärderna enligt kap. 2, 3 och 4 saknas vilket är en brist. Tomten behöver projekteras och utföras med tillgängliga och säkra gångvägar etc. enligt de krav som finns i 2 - 4 kap. Byggnadsnämnden behöver kunna ställa krav på att de markplaneringsritningar som efterfrågas i lovskedet är fackmässiga och att utförandet är korrekt för att kunna avgöra om kraven är uppfyllda.

Kontroll

Det är bra med ett tydligt krav på kontroll i olika skeden i byggprocessen och av färdig anläggning. Vår tolkning är att krav i föreskriften gäller en heltäckande kontroll som byggherren ska utföra och dokumentera i sitt projekt. Kontrollen ska styrka att det som utförs uppfyller de krav som gäller vilket 10 kap. 5 § PBL anger.

Krav på kontroll avser enbart de anläggningar som framgår av kap. 5. Något krav på kontroll av åtgärderna enligt kap. 2, 3 och 4 saknas vilket är en brist. Tillgängliga och säkra gångvägar etc. enligt de krav som finns i 2 - 4 kap. behöver kontrolleras.

Utformningskrav eller tekniskt egenskapskrav

Vi saknar information i föreskriften om uppdelning mellan utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Det vore önskvärt att i varje kapitel redovisa om föreskriften är ett utformningskrav som ska prövas i lov eller ett tekniskt egenskapskrav som bedöms inför startbesked. Det nämns i konsekvensbeskrivningen till föreskriften, till exempel på sidan 43. I förslag till föreskrifter om tillgänglighet och användbarhet är uppdelningen tydligt redovisad i rubriker i föreskriften. Vi önskar en liknande redovisning för krav på tomter. Utformningen av föreskrifterna bör vara lika så att de blir enklare att läsa och förstå.

2 kap. Tillgänglighet och användbarhet

Av 8 kap. 9 § punkt 5 PBL framgår att kravet på tillgänglighet och användbarhet på tomter endast gäller om det med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt inte är orimligt. Det innebär att kraven i 2 kap. i denna författning inte behöver uppfyllas över huvud taget om terrängen och förhållandena gör att det inte är möjligt inom rimlighetens gränser. Det kan exempelvis vara om det finns stora naturliga nivåskillnader eller andra naturförutsättningar som inte är möjliga eller lämpliga att anpassa. Om kravet gäller eller inte ska då prövas i det enskilda bygglovet. Någon möjlighet till mindre avvikelser från föreskriften finns inte i förslaget. Vår bedömning är att prövningen i lovskedet av om kravet gäller eller inte kan innebära krav på mer omfattande projektering i ett tidigt skede än vad som varit fallet med nuvarande system.

I 2 kap 5 och 6 §§ anges krav på angörings- respektive parkeringsplatser.

Bestämmelserna är snarlika men skiljer sig genom att i 5 § anges att plats ska finnas i anslutning till "tomter" och i 6 § anges i anslutning till "en tomt". Åtskillnaden kan tolkas som att angöringsplats kan samutnyttjas av olika tomter men att det ska finnas minst en parkeringsplats för en enskild tomt vilket skulle vara en skärpning av kraven vid

exempelvis grupphusområden. Konsekvensutredningen bör tydliggöra hur föreskrifterna ska tolkas i detta avseende.

Maximalt avstånd mellan entré och parkeringsplats för rörelsehindrad anges inte i föreskriften medan avstånd anges till angöringsplats. Detta kommer sannolikt uppfattas som att något krav på maximalt avstånd till parkeringsplats inte kan ställas av kommunen och att avstånd längre än nuvarande 25 meter definitivt ska kunna tillåtas. Det uttalas att avståndet mellan entré och parkeringsplats inte ska vara för stort. Tomtens utformning ska anpassas till den aktuella situationen och dess beskaffenhet sammantaget. Avsaknaden av ett största avstånd kan leda till orimliga konsekvenser när det gäller avstånd, oaktat om gångvägen till entrén utformas tillgängligt. Ett maximalt avståndsmått är nödvändigt även fortsättningsvis för att kunna upprätthålla kravet på god tillgänglighet.

Det kommer att behövas vägledning på PBL kunskapsbanken som beskriver hur man ska bedöma avståndet och även angående hur många parkeringsplatser som behövs. Möjlighet till avvikelse bör tydliggöras i en vägledning.

4 kap. Skydd mot olyckor

Det behövs vägledning eller standard som beskriver hur en gångväg bör utformas och dimensioneras för att uppfylla krav i 1 § 1.

Gångvägar ska vara försedda med ledstång om det behövs för att skydda mot fall enligt föreskriften. Detta gäller även trappor och ramper längs gångvägarna enligt konsekvensutredningen. I BBR finns det bara krav på ledstång vid trappa och ramp. Vi anser att kravet fortsatt bara ska gälla i trappor och ramper. Där finns det behov av balansstöd.

Vi saknar en generell möjlighet att ställa krav på skydd mot fall på tomter vid nivåskillnader inom tomten. Föreskriften har krav på skydd vid öppningar i mark i 2 § men nivåskillnader på tomt nämns inte. Vi anser att det bör finnas en föreskrift som ställer krav på fallskydd där människor vistas på tomten i direkt närhet av nivåskillnader. Det kan gälla nivåskillnader intill gångvägar, uteplatser, parkeringsplatser eller annan utevistelse. Fallskyddet bör vara barnsäkert enligt kraven i 2 § om barn vistas där utan vuxna.

5 kap. Skydd mot olyckor vid uppförande av vissa andra anläggningar än byggnader

Begreppet lekredskap i 1 § saknar en tydlig definition och det kan komma att uppstå behov av vägledning i gränsdragningen mellan exempelvis redskap för träning respektive lek. Det är inte heller tydligt om lekredskap enbart riktar sig till en viss åldersgrupp.

Skydd till öppningar i avfallsanordningar ska enligt 5 § utformas så att inte barn kan ta sig förbi dem. Begränsningen att kravet bara avser barn i förskoleåldern som framgår av definitionen kan synas snäv och borde även omfatta något äldre barn.

Carita Sandros

Avdelningschef bygglov