



Boverket
remiss@boverket.se

Yttrande över remiss om Boverkets förslag till föreskrifter om krav på tomter med mera

Er beteckning: 3295/2022

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i stort men önskar framföra synpunkter gällande visst behov av justering och förtydligande. Länsstyrelsens remissvar omfattar övergripande synpunkter på förslaget samt några mer detaljerade synpunkter.

Länsstyrelsen ser i huvudsak positivt på den nya regelmodellen och att nuvarande byggregler delas upp i olika författningar med föreskrifter utifrån olika preciseringsnivåer. Det blir då tydligare vad som utgör faktiska bindande regler. Strukturen i författningsförslaget med indelning i olika kapitel är tydlig och lättöverskådlig. Länsstyrelsen ser det som betydelsefullt om samtliga författningar får likvärdig indelning och struktur.

Länsstyrelsen anser överlag att de föreslagna förändringarna kommer att medföra en relativt stor arbetsinsats för berörda aktörer och omfattande vägledningsinsatser från Boverket. Boverket behöver också tydliggöra och tillhandahålla information om vilka standarder och handböcker som kan tillämpas vid tolkning av kravnivåerna.

Länsstyrelsen anser även att föreskrifterna behöver kompletteras med fler kvantitativa krav än nuvarande förslag.

Länsstyrelsen vill framföra att den nya regelmodellen som består av färre regler, är formulerad som funktionskrav samt endast innehåller bindande föreskrifter (i enlighet med Boverkets slutrapportering av regeringsuppdrag i december 2020), kommer att leda till ökat tolkningsutrymme. Ju större tolkningsutrymme det finns, desto större är risken att kraven kommer att hanteras på olika sätt bland kommuner, byggherrar och yrkesutövare.

Funktionskrav kan bli otydligt för oerfarna byggherrar som till exempel förstagångsbyggare i form av småföretag och privatpersoner. Det kan i

sin tur leda till missförstånd och att fel begås i genomförandeprocessen. I de fall föreskrifterna saknar tydliga mätbara krav, är risken stor att kravnivån blir otydlig. Otydligheter i tillämpningen kan leda till fördröjda och fördyrade projekt, utifrån längre handläggningstid hos byggnadsnämnder och genomförandetid av projekt. Risken är att utfärdande av start- respektive slutbesked kan bli fördröjda.

Länsstyrelsen lämnar enligt nedan detaljerade synpunkter på några delar av de föreslagna föreskrifterna, utifrån rubricering i remissen.

Synpunkter

1 Författningsförslag

1 kap. Övergripande bestämmelser

Mindre avvikelse från föreskrifterna i denna författning

3 §

Utifrån förslaget ges byggherren ansvaret för att uppfylla kraven i författningen och bedöma om en mindre avvikelse från en föreskrift är lämplig. Kommunens byggnadsnämnd har dock möjlighet att neka start- eller slutbesked om regelverket inte anses uppfyllas och vid behov utöva tillsyn i efterhand.

För att underlätta hanteringen och bedömningen av mindre avvikelse anser Länsstyrelsen att allmän vägledning inom sakområdet behöver tas fram av Boverket med exemplifiering och förtydligande.

Otydligheter i tillämpningen kan leda till fördröjda och fördyrade projekt. Det kan också medföra ett ökat antal tillsynsärenden och överklagade ärenden hos överprövande myndigheter och domstolar.

Länsstyrelsen anser att innebörden av tredje punkten enligt ” om det inte finns någon avsevärd olägenhet från annan synpunkt” bör förtydligas genom exemplifiering.

Definitioner

5 §

Med ”barn” avses i författningsförslaget endast personer i förskoleåldern. Med förskoleålder avses barn som är yngre än sex år. Länsstyrelsen anser att definitionen enligt förslaget är för snäv utifrån olycksrisker som kan uppstå på tomter. Definitionen bör vara bredare och även omfatta personer i högre åldrar, lämpligen upp till och med 12 år.

Länsstyrelsen vill poängtera att risken för olycksfall på tomter överlag alltid behöver begränsas för att undvika personskador orsakade genom fall, klämning och drunkning och att säkerhetsaspekterna behöver beaktas tidigt i planerings- och byggprocessen.

Projektering och utförande

8 §

Enligt förslaget ska anläggningar projekteras på ett fackmässigt sätt enligt första punkten i bestämmelsen. Det gäller dock inte om det är uppenbart obehövt. Länsstyrelsen anser att förtydligande behöver göras med exemplifiering och vägledning om i vilka fall det kan anses vara uppenbart obehövt och för vem.

Enligt tredje punkten i förslaget ska sådana anläggningar som avses i 5 kapitlet projekteras så att förutsatt underhåll kan ske. Länsstyrelsen anser att begreppet ”förutsatt underhåll” behöver förtydligas. Risken är annars stor att det tolkas väldigt varierat mellan till exempel byggnadsnämnd och byggherre.

Projekteringen som utförs ska enligt förslaget dokumenteras om det inte är uppenbart obehövt. Länsstyrelsen instämmer i förslaget om projektering med vissa undantag om det är uppenbart obehövt. Till exempel skulle det kunna vara obehövt i samband med mindre och enklare åtgärder. För att underlätta tolkningen bör exempel finnas genom vägledning.

Det behöver också tydliggöras hur dokumentationen ska genomföras och var den ska förvaras. Om det till exempel är byggherren eller byggnadsnämnden som ska förvara den eller både och. Det finns annars risk att förslaget inte fyller sin funktion då det till exempel är vanligt förekommande att fastigheter byter ägare. Tiden för dokumentation bör också fastställas.

Kontroll

10 §

Enligt förslaget till bestämmelse tydliggörs byggherrens ansvar att kontrollera att kraven i författningen uppfylls. Kontrollerna av anläggningarna kan genomföras i olika skeden och det går även att kombinera kontrollerna. Byggherren ska göra en bedömning av vad som är lämpligt för respektive krav för att avgöra hur kontrollerna ska göras.

Länsstyrelsen vill poängtera att begreppet byggherre är brett och förutsättningarna i genomförande av projekt är väldigt olika.

Länsstyrelsen ser en risk med att val av kontrollmetod och skede för genomförande av kontroll kan skapa otydliga förutsättningar i samband med utfärdande av start- respektive slutbesked. Det ligger ett tungt ansvar på byggherren att avgöra detta och risken är stor att byggherre och byggnadsnämnd gör olika bedömning av lämpliga kontroller och i vilket skede kontrollerna ska utföras. Länsstyrelsen ser också en risk med att det i sin tur kan leda till fördröjda projekt genom fler överklaganden av beslut.

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att genomförda kontroller ska dokumenteras. Dock bör det tydliggöras var dokumentationen ska förvaras och under hur lång tid.

2 kap. Tillgänglighet och användbarhet

1 §

Beträffande förslag till bestämmelse om tillgängliga och användbara tomter vill Länsstyrelsen poängtera vikten av tydlighet i paragrafen utifrån omfattning och terrängförhållanden på platsen. Risken är annars stor att det tolkas väldigt varierat. Förslaget behöver utvecklas och förtydligas i dessa avseenden.

3 §

Länsstyrelsen anser att klagorande behöver göras, genom exemplifiering, gällande innebörden av "...andra tillgängliga och användbara målpunkter på eller i direkt anslutning till tomten."

4 §

Utifrån ändamålet om tillgänglighet och användbarhet anser Länsstyrelsen att även högsta tillåtna längd på lutande gångväg ska anges i bestämmelsen.

I sådana fall då det anordnas gångvägar inom kulturhistoriskt intressanta miljöer är det viktigt med tydlighet hur hänsyn ska tas till den bebyggda miljön gällande innebörden av "jämna" och "fasta" gångvägar.

6 §

Bestämmelsen bör också omfatta avstånd till tillgänglig och användbar entré.

3 kap. Framkomlighet för utryckningsfordon

1 §

Länsstyrelsen anser att förtydligande behövs gällande i vilket skede bedömningen ska göras, om det är inför lovbeslut eller i ett senare skede i samband med den tekniska granskningen. En otydlighet kan med stor sannolikhet leda till att frågan inte belyses i tillräckligt stor omfattning eller i ett för sent skede i processen.

Det är också viktigt att belysa hänsynstagande för framkomlighet av utryckningsfordon i samband med ändringsåtgärder såsom tillbyggnader eller i samband med uppförande av mindre byggnader på tomter i och med att även mindre åtgärder kan ha en direkt inverkan på framkomligheten för utryckningsfordon.

5 Beskrivning av förslaget

5.1 Författningsförslagets utformning

Länsstyrelsen instämmer i att författningsförslagets struktur med indelning i fem olika kapitel ger en tydlig och lättöverskådlig struktur. Boverket skriver att avsaknaden av förslag till specifika lösningar i författningsförslaget, som idag finns som allmänna råd i BBR, inte ska tolkas som en sänkning av kravnivån. Länsstyrelsen ser dock en viss risk med att sådana tolkningar kan uppstå rent allmänt.

5.2 Övergripande bestämmelser

5.2.2 Mindre avvikelser

Boverket föreslår att bestämmelsen om mindre avvikelser formuleras om så att det tydliggörs att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Förslaget medför indirekt att byggnadsnämnden inte behöver ta ställning till förutsättningarna av mindre avvikelser i sak, utan det åligger byggherren. Byggnadsnämnden har dock som myndighet möjlighet att neka start- eller slutbesked om byggnadsnämnden bedömer att byggherren har tillämpat tolkningen felaktigt och använt den på ett oriktigt sätt.

Länsstyrelsen anser att det finns en risk att tolkningen bli oklar utifrån rollfördelningen. Byggherrens ansvar förtydligas än mer utifrån förslaget. Det ställer stora krav på byggherren i sakfrågan. Utifrån projektets art kan byggherrens erfarenhet av och kunskap inom sakområdet vara väldigt varierad. Det är viktigt att byggherren har kännedom om ansvarsområdet och byggnadsnämndens något förändrade roll samt har tillgång till konsulter i sakfrågan vid behov.

Otydligheter när regelverket ska tillämpas kan, såsom tidigare nämnts, leda till fördröjda och fördrade projekt. Det kan också medföra ett ökat antal tillsynsärenden för tillsynsmyndigheten under brukarskedet.

Länsstyrelsen anser att allmän vägledning inom sakområdet bör tas fram av Boverket med exemplifiering och förtydligande.

5.2.5 Krav på projekteringen och utförandet

Markarbeten

I avsnitt 2:4 i BBR finns regler om markarbeten. Boverket skriver att motsvarande regler inte finns i författningsförslaget och att hur sådana regler ska hanteras utreds vidare. Länsstyrelsen anser att även markarbeten bör omfattas i det nya regelverket utifrån vikten av väl genomförd projektering och utförande. Ofta kan arbetet vara komplext och medföra stora problem på tomten eller i närområdet om det inte är väl genomfört.

5.2.6 Byggherrens kontroller

Genomförande av byggherrens kontroller behöver tydliggöras och exemplifieras genom vägledning från Boverket.

5.2.7 Dokumentation från projekteringen

Enligt förslaget ska byggherren ta fram dokumentation av projektering av anläggning. Det framgår dock inte hur dokumentationen ska genomföras i praktiken och var den ska tillhandahållas för framtiden. Länsstyrelsen anser att det behöver förtydligas. Det behöver också avvägas om till exempel mindre åtgärder kan undantas från kravet.

5.3 Tillgänglighet och användbarhet på tomter

5.3.5 Angöringsplatser och parkeringsplatser

I förslaget anges högsta tillåtna avstånd mellan byggnads tillgängliga och användbara entré och angöringsplats till 25 meter. Det är samma som i BBR.

I BBR anges även samma maximala tillåtna avstånd till tillgänglig och användbar parkeringsplats.

Det nuvarande förslaget saknar dock mått på högsta tillåtna avstånd till tillgänglig och användbar parkeringsplats.

Länsstyrelsen anser att samma mått på avstånd mellan byggnads tillgängliga och användbara entré bör råda till sådan parkeringsplats.

5.4 Framkomlighet för utryckningsfordon på tomter

Länsstyrelsen vill upplysa om vikten av att beakta uppställningsplats och framkomlighet för utryckningsfordon även i samband med ändringsåtgärder såsom tillbyggnader samt uppförande av mindre byggnader på tomter, då även sådana åtgärder kan medföra stor inverkan. Att nämna är att det oftast är vid större byggnader såsom industrier, lägenhetshus med mera som uppställningsplatser upprättas. Det är inte alltid säkert att en fastighetsägare har kännedom om var uppställningsplatsen är belägen i ett senare skede. Risken är då stor att det inte beaktas i tillräckligt hög grad i samband med sådana kompletterande åtgärder enligt ovan.

6 Ikraftträdande och informationsinsatser

6.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen anser att den förslagna införandetiden den 1 juli 2024 är skälig, alternativt med framflyttning till ikraftträdande den 1 januari 2025. Den föreslagna övergångstiden, som utgångspunkt på ett år, bedöms vara rimlig.

6.2 Informationsinsatser

Införandet av det nya regelverket med föreskrifter kommer att medföra behov av stora informationsinsatser av Boverket för olika målgrupper och med varierade metoder. En del i insatserna bör omfatta information om tillämpliga standarder, handböcker och branschstandarder.

Förslagsvis genomförs också vägledningsinsatser av Boverket. Informations- och vägledningsinsatserna behöver genomföras i god tid inför införandet av det nya regelverket. Insatserna kommer också att behöva fortgå kontinuerligt, som en uppföljning av tillämpningen av föreskrifterna.

7 Konsekvenser

7.1 Övergripande konsekvenser

7.1.4 Kunskap och vägledning behöver ges på andra sätt

Boverket skriver att handböcker, standarder, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av byggreglerna och att mycket av utvecklingsarbetet förväntas kunna ske via till exempel branschorganisationer. Länsstyrelsen ser en risk i att det kan medföra att det allmänna intresset inte tillvaratas i tillräckligt hög grad samt att materialet inte blir allmänt tillgängligt.

Länsstyrelsen anser att Boverket bör tillhandahålla information om tillämpliga standarder och branschstandarder inom respektive ämnesområde. Det bör finnas på myndighetens webbplats. Det bedöms framför allt vara betydelsefullt för mindre kommuner, företag och byggherrar.

Boverket bör också belysa problemet när det saknas standarder inom ämnesområden samt ta fram olika vägledningar.

7.2 Företag

7.2.1 Byggherrar

Konsekvenser för små och medelstora företag samt privatpersoner

Författningsförslaget bedöms få särskilt stora konsekvenser för byggherrar som utgörs av små och medelstora företag samt privatpersoner. Utmaningar kan uppstå när det gäller tolkning av föreskrifterna. Större tolkningsutrymme och ibland också otydligare regelverk bedöms få extra stora konsekvenser för oerfarna byggherrar, till exempel förstagångsbyggare. Det kan också i allt högre grad leda till missförstånd, att fel begås samt att antalet tillsynsärenden ökar.

Länsstyrelsen ser också ett ökat behov av kommunikation mellan kommunens byggnadsnämnd och byggherrar i allmänhet. Framförallt med sällanbyggare.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget i stort kommer att medföra ökade kostnader för anlitan av konsulter för projektering, riskanalyser och tolkning av regelverket, vilket är viktigt att ta med i beräkningarna.

7.4 Överklagade beslut i byggprocessen

Risken är stor att antalet överklaganden kommer att öka, utifrån olika bedömningar mellan byggnadsnämnd och byggherre, gällande funktionskraven. Överklagandeprocesserna bedöms öka i antal och i tid. Idag är det relativt ovanligt med överklagande av sådana beslut som rör start- eller slutbesked. Förslaget kommer också att medföra ökat behov av inköp av standarder, branschstandarder och olika handböcker hos länsstyrelse och domstolar.

7.4.1 Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Boverket ska tillsammans med Länsstyrelsen ge tillsynsvägledning i enlighet med 8 kap 13–14 §§ PBF. Införandet av ett ändrat regelverk för byggregler kommer att innebära ett ökat behov av vägledningsinsatser. Arbetet kommer inledningsvis att bli resurskrävande. Men även

fortsättningsvis kommer sannolikt behovet av tillsynsvägledning att öka när kommunerna ska ingripa senare i byggprocessen.

7.5 Kommuner

7.5.3 Konsekvenser för byggnadsnämndernas handläggning

Införandet av ändrat regelverk med nya föreskrifter kommer att få stora konsekvenser för byggnadsnämnderna. Författningsförslaget kommer att påverka kommunernas arbetsprocesser direkt och ställer högre krav på kompetens och erfarenhet. Ökat behov av utbildning och kunskapshöjande insatser kommer att krävas. Brist på teknisk kompetens, erfarenhet och resurser kan bli en stor utmaning, liksom att det kan uppstå frekventa utmaningar vid tolkning av regelverket. Utmaningarna kan bli särskilt märkbara i små och medelstora kommuner.

Det faktum att de allmänna råden och hänvisningar till standarder kommer att försvinna i dess nuvarande form, kan försvåra arbetet och bedömningen för bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer i det dagliga arbetet. Det finns en risk att bedömningen kommer att bli än mer varierad mellan kommuner än vad den är idag. Förslaget kan medföra en ökad osäkerhet hos byggaktörer avseende vad som kommer att godkännas av den enskilda kommunen, vilket i sin tur kan medföra en större osäkerhet och ökat behov av allmän dialog med kommunens byggnadsnämnd.

Enligt Boverket är inte syftet att kravnivån ska förändras gentemot dagens tillämpning. Länsstyrelsen bedömer att regelverket kommer att medföra stora ändringar och påverka det dagliga arbetet i kommunerna.

I de fall föreskrifterna saknar tydliga mätbara krav, är risken stor att kravnivån blir otydlig. Otydligheter i tillämpningen kan leda till fördröjda och fördyrade projekt, utifrån längre handläggningstid och genomförandetid av projekt. Risken är att utfärdande av start- respektive slutbesked kan bli fördröjda.

Ett av målet med genomförandet är att innovationen av nya lösningar ska öka. Risken är att tillämpningen av regelverket blir extra utmanande för landets kommuner i sådana situationer, då riskanalyser enligt förslaget ska visa på att funktionskraven är uppfyllda.

Otydliga krav kan också medföra ökat antal tillsynsärenden för tillsynsmyndigheten i senare skede.

De som medverkat i beslutet

Yttrandet har beslutats av avdelningschef Emma Willaredt med handläggare Carl-Magnus Pehrsson som föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också enhetschef Hanna Ekner, samhällsbyggnadsenheten, medverkat.