



Boverkets förslag till föreskrifter om aktsamhet vid planering och utförande av bygg-, rivnings- och markarbeten

Remiss från Boverket
Remisstid den 5 april 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Jan Valeskog

Sammanfattning av ärendet

Boverket har tagit fram förslag på nya föreskrifter om aktsamhet vid bygg-, rivnings- och markarbeten. Förslaget är en del i översyn av byggreglerna, där Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR, ersätts av nya separata grundförfattningar.

Boverkets författningsförslag preciserar den i Regeringskansliets promemoria Aktsamhet vid bygg-, rivnings- och markåtgärder föreslagna nya bestämmelsen i 10 kapitlet 2 a § plan- och bygglagen om aktsamhet vid genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Förslaget förutsätter att plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) och plan- och byggförordningen (2011:338) ändras enligt förslagen i Regeringskansliets promemoria.

Den nya författningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025 och föreslås inte ha någon övergångstid.

Samtidigt upphävs motsvarande regler i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR. Det finns idag också regler om skyddsåtgärder vid rivning i 5 kapitlet 17 § plan- och byggförordningen. I Regeringskansliets promemoria föreslås de utgå ur förordningen för att i stället regleras i myndighetsföreskrifter. Motsvarande regler finns därför med i det föreliggande författningsförslaget.

Genom att samla bestämmelser om aktsamhet vid bygg-, rivnings-, och markarbeten i en författning ska regeltillämpningen underlättas. Syftet är att skapa förutsättningar för att på ett effektivt sätt nå målet med reglerna i PBL som främst är att kvarboende, närboende och allmänhet får ett skydd för säkerhet och hälsa samt att skada på

egendom undviks. Att aktsamhetskravet i PBL preciseras i myndighetsföreskrifter underlättar enligt Boverket för byggnadsnämnden att agera förebyggande och i tidiga skeden.

Boverket bedömer att jämfört med gällande regler så innehåller den nya författningen enbart mindre förändringar i sak. Boverket bedömer därför att effekterna och konsekvenserna av förslaget bli små.

Boverket har remitterat förslaget till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Fastighetskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har på grund av kort svarstid inkommit med kontorsyttranden. Exploateringsnämnden och trafiknämnden avstår från att yttra sig.

Stadsledningskontoret ser positivt på förtydligande av vilka krav som ska gälla för olika typer av bygg-, rivnings- och markarbeten gällande negativ omgivningspåverkan.

Fastighetskontoret har tagit del av remissen och ställer sig generellt sett positiv till förslaget. Kontoret har dock inga specifika synpunkter på förslaget.

Miljöförvaltningen anser att föreskriften ligger utanför nämndens tillsyn enligt miljöbalken, men tangerar tillsynsområden som buller, vibrationer och grundvattenpåverkan men har synpunkter i sak.

Stadsbyggnadskontoret avstyrker förslaget i presenterad form och anför flera punkter gällande sakinhållet.

Stockholms Stadshus AB delar Boverkets bedömning av effekterna och att konsekvenserna av den nya författningen blir små men den korta remisstiden gjorde det inte möjligt att vidareremittera till koncernens dotterbolag.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Det är positivt att det kan ske förtydligande av vilka krav som ska gälla för olika typer av bygg-, rivnings- och markarbeten gällande negativ omgivningspåverkan. Därtill är det också välkommet att aktsamhetsåtgärder föreslås att tas upp i det tekniska samrådet.

Det förslaget som beskrivs i Regeringskansliets promemoria om en ny paragraf, 10 kap. 2 a § Plan- och bygglagen, där det i lagtexten föreslås ett nytt begrepp, ”minsta möjliga obehag” riskerar dock att skapa svårigheter i stadens verksamhet. Vad som kan uppfattas som obehag är individuellt, vilket typiskt sett utgår från den känsligaste individen vid hälsobedömningar enligt miljöbalken och innebär således ett tolkningsutrymme för både enskilda och stadsbyggnadsnämnden, inom ett område

där stadsbyggnadsnämnderna inte har erfarenhet eller kompetens. Vid en övergång där delar av miljöbalkssystemet i praktiken förs in i PBL-systemet, krävs ytterligare analyser att de rättsliga och praktiska konsekvenserna har analyserats. Detta för att undvika tillämpningssvårigheter när det gäller ansvarsfördelningen mellan stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden men också arbetsmiljöverket. Detta är något som stadsbyggnadskontoret utvecklar ytterligare i sitt remissvar.

Det kommer också finnas behov av övergångsbestämmelse för att undvika att förändringarna ska få genomslag på samtliga ärenden som redan är aktiva och inkomna för behandling.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 27 mars 2024

Jan Valeskog

Bilaga

Remiss - Boverkets förslag till föreskrifter om aktsamhet vid planering och utförande av bygg-, rivnings- och markarbeten, dnr KS 2014/219-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Boverket har tagit fram förslag på nya föreskrifter om aktsamhet vid bygg-, rivnings- och markarbeten. Förslaget är en del i översyn av byggreglerna, där Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR, ersätts av nya separata grundförfattningar.

Boverkets författningsförslag preciserar den i Regeringskansliets promemoria Aktsamhet vid bygg-, rivnings- och markåtgärder föreslagna nya bestämmelsen i 10 kapitlet 2 a § plan- och bygglagen om aktsamhet vid genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Förslaget förutsätter att plan- och bygglagen (2010:900) och plan- och byggförordningen (2011:338) ändras enligt förslagen i Regeringskansliets promemoria.

Den nya författningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025 och föreslås inte ha någon övergångstid.

Samtidigt upphävs motsvarande regler i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR. Det finns idag också regler om skyddsåtgärder vid rivning i 5 kapitlet 17 § plan- och byggförordningen. I Regeringskansliets promemoria föreslås de utgå ur förordningen för att i stället regleras i myndighetsföreskrifter. Motsvarande regler finns därför med i det föreliggande författningsförslaget.

Genom att samla bestämmelser om aktsamhet vid bygg-, rivnings-, och markarbeten i en författning ska regeltilämpningen underlättas. Syftet är att skapa förutsättningar för att på ett effektivt sätt nå målet med reglerna i PBL som främst är att kvarboende, närboende och allmänhet får ett skydd för säkerhet och hälsa samt att skada på egendom undviks. Att aktsamhetskravet i PBL preciseras i myndighetsföreskrifter underlättar enligt Boverket för byggnadsnämnden att agera förebyggande och i tidiga skeden.

Boverket bedömer att jämfört med gällande regler så innehåller den nya författningen enbart mindre förändringar i sak. Boverket bedömer därför att effekterna och konsekvenserna av förslaget bli små.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Fastighetskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har på grund av kort remisstid inkommit med kontorsyttranden. Exploateringsnämnden och trafiknämnden avstår från att yttra sig.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser positivt på förtydligande av vilka krav som ska gälla för olika typer av bygg-, rivnings- och markarbeten gällande negativ omgivningspåverkan. Stadsledningskontoret ser också positivt på att aktsamhetsåtgärder ska tas upp i det tekniska samrådet.

Stadsledningskontoret konstaterar att ett syfte med att samla bestämmelser om aktsamhet vid bygg-, rivnings-, och markarbeten i en författning är att underlätta regeltillämpningen. Stadsledningskontoret noterar att synpunkter i stadsbyggnadsnämndens remissvar i vissa avseenden pekar på motsatsen. Stadsbyggnadsnämnden menar att delar som idag hanteras inom miljöbalkssystemet förs in i PBL-systemet, utan att de rättsliga och praktiska konsekvenserna har analyserats. Förslaget kan leda till tillämpningssvårigheter när det gäller ansvarsfördelningen mellan stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden men också arbetsmiljöverket, och kan medföra behov av att justera organisation och kompetensfördelning.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret har tagit del av remissen och ställer sig generellt sett positiv till förslaget. Kontoret har dock inga specifika synpunkter på förslaget.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 23 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Föreskriften ligger utanför nämndens tillsyn enligt miljöbalken, men tangerar tillsynsområden som buller, vibrationer och grundvattenpåverkan.

Nämnden ser positivt på att aktsamhetsregler i syfte att skapa förutsättningar för att människor och egendom skyddas i samband med bygg- och anläggningsarbeten sammanställs i en ny föreskrift.

Buller från byggarbetsplatser ligger inom miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsansvar och nämnden ser positivt på att skyddet för hälsa för kvarboende, närboende och allmänhet förtydligas, då detta är en vanlig olägenhet.

Nämnden anser även att stycket om aktsamhet vid påverkan på grundvatten i samband med markarbeten, det som idag återfinns i allmänna råd i avsnitt 2:4 Markarbeten i Boverkets byggregler bör tas med i den nya föreskriften. Bortledning av grundvatten i samband med schaktning kan medföra risk för påverkan på egendom i form av sättningar, vattenbrist och biologisk nedbrytning. En hänvisning till

gällande regelverk för vattenverksamhet, miljöbalken 11 kap är även lämpligt att lägga till.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Remissen är kort och förslaget syftar till att ändra och införa föreskrifter. I grunden så påverkar det inte lovgivningen utan genomförande- och tillsynsledet. Stadsbyggnadskontoret avstyrker förslaget i presenterad form.

Den från byggreglerna i övrigt fristående regleringen om aktsamhetskrav enligt förslaget till föreskriften i fråga saknar i förslaget övergångsbestämmelse och föreslås därmed få genomslag på samtliga ärenden som redan är aktiva liksom nya inkomna ärenden efter att den börjar verka. Stadsbyggnadskontoret finner det orimligt, inte minst då förslaget utgår från en eventuell kommande lagändring som ännu inte riksdagsbehandlats.

Stadsbyggnadskontoret ställer sig negativa till förslaget i Regeringskansliets promemoria om en ny paragraf, 10 kap 2a § PBL, där det i lagtexten föreslås ett nytt begrepp, ”minsta möjliga obehag”. Vad som kan uppfattas som obehag är individuellt, utgår typiskt sett från den känsligaste individen vid hälsobedömningar enligt miljöbalken och innebär således ett tolkningsutrymme för både enskilda och byggnadsnämnderna, inom ett område där byggnadsnämnderna inte har erfarenhet eller kompetens. Stadsbyggnadskontoret anser att det är mer lämpligt att använda begreppet betydande olägenhet som redan är ett etablerat begrepp i PBL:s ramverk.

Som kontoret tolkar förslaget så innebär förslaget att Boverket litet omskrivet implementerar delar av miljöbalksystemet i PBL-systemet utan att de rättsliga och praktiska konsekvenserna har analyserats. Förslaget kommer enligt stadsbyggnadskontorets analys innebära att byggnadsnämnderna främst skall bedriva tillsyn i frågor som berör miljölagstiftning samt i viss mån arbetsmiljölagstiftning, vilket miljöbalkstillsynen och arbetsmiljöverket idag skall hantera, under hela genomförandeskedet. I Boverkets konsekvensanalys presenteras det bara som en fråga som påverkar informationsgivning och handläggningen av startbeskedsbeslutet. Då är det logiskt att komma till slutsatsen att det har liten påverkan, eftersom det redan idag är en naturlig del av processen, utifrån olägenhetsperspektivet. Kontoret ser sammantaget att förslaget kommer bidra med ökad arbetsbelastning då det blir delvis nya frågeställningar som skall hanteras inför startbesked samt nya tillsynsuppgifter under genomförandet. Förslaget kan vara möjligt att genomföra med mindre konsekvenser i mindre kommuner där kommunens tillsynsuppgifter i realiteten redan är samlokaliserade och delar av samma organisation. För större kommuner kan det dock innebära behov av att justera organisation och kompetensfördelning. Omfattningen av tillsynsarbetet med miljöbalksinslag kan bli omfattande då varje kvarboende eller närboende när som helst under byggtiden kan

klaga på att de upplever obehag. Någon värdering av detta saknas i konsekvensanalysen.

Kontoret ser även att förslaget kommer bidra till bevisolkningstvister avseende när en projektering kan bedömas ”obehövlig”, dvs. där undantaget i hög utsträckning förväntas träffa små projekt, till exempel ändring av ett småhus, som bara kräver enkla aktsamhetsåtgärder som inte kräver sådan projektering. I vilka situationer i övrigt undantaget kan bli tillämpligt är inte beskrivet. Vidare ska bygg-, rivning- och markarbeten utföras ”fackmässigt”. Vad branschen anser vara ”fackmässigt” kan variera stort beroende på vilken erfarenhet utvald entreprenör och projektör som byggherren anlitar besitter. I förslaget saknas helt resonemang och exempel på sådan rättspraxis som illustrerar bedömningar som handlar om kraven för skydd mot sådana obehag/hälsobedömningar som kan bli aktuella på området.

Förslaget försöker reglera och kontrollera något som till stora delar kan kontrolleras idag i den utsträckning Boverket beskriver. Stockholms stadsbyggnadsnämnd har idag som rutin att upplysa byggherren om att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra ska genomföras i enlighet med de krav som gäller för åtgärden, utifrån PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av PBL. Avspärrning för att försvåra tillträde för obehöriga till arbetsplatsen ska finnas och att åtgärder ska vidtas för att hindra spridning av buller och damm. Störande buller från byggarbetsplats till omgivningen ska också begränsas enligt kraven i Naturvårdsverkets publikation NFS 2004:15. Under tekniskt samråd så kontrollerar stadsbyggnadsnämnden även byggherrens åtgärder för brandskydd under byggtiden. Förslaget kommer dock att bidra till en större otydlighet då det, utöver den existerande kontrollen inför startbesked, för in nya begrepp av upplevelsekaraktär samt explicit, bland annat genom hänvisning till regeringskansliets promemoria, knyter uppföljning och tillsyn främst till miljöbalkstillsyn till PBL processen. Stadsbyggnadskontoret bedömer att det kommer att tillföra nya kostnader och uppgifter till PBL-tillsynen då byggnadsnämndernas ansvar vidgas till att inte bara göra bedömningar av olägenhet och avvägningar i samband med beslut om startbesked, utan också får ett ansvar för att åtgärder i den fysiska miljön under ett genomförandeskede inte innebär en upplevelse av ”obehag” vilket är ett begrepp som är subjektivt och inte har någon förankring i PBL-systemet.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 20 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen delar Boverkets bedömning av effekterna och att konsekvenserna av den nya författningen blir små.

Koncernledningen noterar att svarstiden för remissen är kort och att det därför inte var möjligt att vidareremittera Boverkets förslag till koncernens dotterbolag.