

Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av bygglagen

Begäran om utlåtande VN34558/2023.

Byggnadstillsynen i Pargas stad ger följande utlåtande om regeringens proposition om ändring av bygglagen.

Kommentarer om ändring av bygglagen

I byggnadstillsynerna utövas högklassig och för kommunen viktig tillsyn över byggande och den byggda miljön. Byggnadstillsynens arbete omfattar allmän rådgivning och vägledning i fråga om byggande, behandling av lov och tillstånd, kontroll av att planer följs och tillsyn över den byggda miljön.

Allmän rådgivning och vägledning

Allmän rådgivning och vägledning kommer att öka i kommunerna, eftersom de som bygger små byggnader är självständiga byggare och familjer som anlitar byggherrar och som inte har erfarenhet av branschen eller byggande. När lov- eller tillståndprocessen, ändamålsenliga planer, projekteras och ansvariga arbetsledares arbete saknas ber man om rådgivning av den opartiska byggnadstillsynen. Lagen är alltså en budgetlag som ändrar avgiften som den som söker lov eller tillstånd betalat till en avgift som skattebetalarna i kommunen betalar.

Det bör reserveras medel för kommunerna för att utöka rådgivningstjänster som ersätter avgifter för lov eller tillstånd.

Tillsyn över den byggda miljön

Antalet tillsynsärenden som berör den byggda miljön kommer att öka explosionsartat. Varje tillsynsärende orsakar en 4–6 gånger så stor arbetsmängd som behandling av ett lov eller tillstånd. Det är alltså fråga om en budgetlag, vilket bör beaktas i finansieringen som riktas till kommunerna. Ca 30 % av byggnader/konstruktioner omfattas inte i fortsättningen av behandling av lov eller tillstånd. Vi uppskattar att 90 % av dessa kommer att behöva rådgivningstjänster och ca 20–30 % kommer att behöva tillsynsåtgärder.

Det bör reserveras tilläggsfinansiering till kommunerna för ökad tillsyn av den byggda miljön.

Inspektioner

Den nya lagen förutsätter stickprovstillsyn av byggande. I Pargas finns över 10 000 öar, varav ca 1 000 är bebyggda och ca 100 bebodda. För tillfället förpliktar staden den som inleder ett byggprojekt att sköta transporten av inspektionspersonalen till öarna. Stickprovsinspektioner kan inte ordnas så här. Byggnadstillsynen måste antingen skaffa en egen båt och förare eller köpa tjänsten av en utomstående företagare.

Det bör reserveras särskild tilläggsfinansiering till kommunerna om det i kommunen finns öar som det ska vara möjligt att utföra inspektioner på

Inkvarteringsbyggnader

Bygglov ska utöver för bostadsbyggnader förutsättas även för byggande av inkvarteringsbyggnader. För små, under 30 m² stora inkvarteringsbyggnader krävs inte bygglov enligt lagförslaget, fastän det skulle placeras tiotals byggnader i ett område som anvisats för inkvarteringsverksamhet i planen.

Kombinationseffekterna av flera inkvarteringsbyggnader är betydande. Till inkvarteringsbyggnader hänför sig också flera säkerhetsfrågor som inte skulle vara möjliga att säkerställa genom bygglov i bygglagens nuvarande form. Vid slutsyner av inkvarteringsbyggnader har det observerats brister i el- och brandsäkerheten. Byggnaderna omfattas av en särskild säkerhetsrisk, eftersom gästen inte är byggnadens ägare.

För inkvarteringsbyggnader gäller olika regler i enlighet med förordningen och de är strängare än reglerna för bostadsbyggnader. Det är omöjligt att anta att alla som bygger små byggnader känner till alla bestämmelser som ska uppfyllas i fråga om en inkvarteringsbyggnad. Bland annat krav på tillgänglighet i enlighet med grundlagen finns på listan av bestämmelser som ska följas.

Gränsen för tillståndsplikt och fastighetsbeskattning föreslås vara densamma i fastighetsskattereformen. Om inkvarteringsbyggnader på under 30 m² inte längre omfattades av fastighetsskatt, skulle det leda till stora förluster av fastighetsskatt, vilket skulle ha en stor påverkan på den kommunala ekonomin. På grund av de ovannämnda säkerhetsriskerna och konsekvenserna för den kommunala ekonomin bör bygglov krävas för inkvarteringsbyggnader oberoende av storlek.

Gästerna är också medvetna om sina rättigheter och säker inkvartering så antagligen kommer byggnadstillsynen att få många frågor om byggnaders sundhet och säkerhet och om rättvisan i att bygga inkvarteringsbyggnader på gårdsplaner. Särskilt områden som är intressanta som turistmål ingår i denna riskgrupp. En tillräcklig konsekvensbedömning har inte gjorts om vad befriande av inkvarteringsbyggnader från tillståndsplikt leder till och i vilken utsträckning.

Särskilt kommuner med mycket turism behöver tilläggsfinansiering till resurser att styra och utöva tillsyn över byggande av inkvarteringsbyggnader och användning av olika lokaler för inkvartering.

Fastighetsskatt

Fastighetsskatt är en betydande inkomstkälla för kommuner. Särskilt påverkar det starkt ekonomin i små landsbygdskommuner, ifall fastighetsskatten börjar gälla endast över 30 m² stora byggnader.

Ifall gränsen för fastighetsskatt höjs, bör det göras en konsekvensbedömning om detta för hela landet, inte bara stora städer. Ifall gränsen höjs, bör mindre kommuner få mer finansiering i och med att skatteintäkterna minskar.

Det bör reserveras tilläggsfinansiering till kommunerna om gränsen för fastighetsbeskattning höjs.

Ändring av tillståndsplikt, resursering, konsekvenser för kommunens inkomster

Gränsen för tillståndsplikt har höjts i bygglagen. Eftersom den kommunala byggnadstillsynens inkomster kan minska med 30 % i och med höjningen av gränsen för tillståndsplikt är det ändamålsenligt att öka öronmärkt finansiering till kommunernas byggnadstillsyner som förlorar en betydande andel av sina inkomster.

Kommunen är skyldig att sköta syner och tillsynsuppgifter i enlighet med beviljade lov och tillstånd tills lovet eller tillståndet genomgått en slutsyn. I en optimal situation har detta skett till och med början av 2030, men en del av loven och tillstånden har sannolikt förlängts även efter det.

Mer personalresurser behövs också för att implementera ändringen, utarbeta en byggnadsordning, ändra taxan och ordna utbildning med anledning av lagen.

Det bör reserveras tilläggsfinansiering till kommunerna för att ersätta förlorade inkomster från byggnadstillsyn samt tilläggsresurser för kostnader med anledning av ändringar i den nya lagen.

Behandlingstid

En behandlingstid på tre månader är inte tillräcklig för alla objekt. Behandlingen av ett lov för ett vanligt egnahemshus tar två månader, fastän handlingarna är någorlunda fullständiga, på grund av att flera olika aktörer deltar i lovprocessen. Dessutom är det oklart vad lagen hänvisar till i fråga om början av behandlingstiden; uppgifterna från PM:et med motiveringar och presentationer av paragrafen är olika. Dessutom är processen där ersättning får sökas först efter slutsynen ohållbar med tanke på den kommunala ekonomin.

I en skärgårdsstad med över 10 000 öar, varav ca 1 000 är bebyggda och ca 100 permanent bebodda, kan det vara omöjligt att genomföra syner under menföre och vinterförhållanden. Byggplatsen måste besökas innan bygglov beviljas för att kunna säkerställa att byggplatsen är lämplig med tanke på det känsliga skärgårdslandskapet. Om en syn inte kan genomföras ska beslutet om bygglov antingen vara nekande, eftersom säkerhet om lämpligheten med tanke på landskapet inte kan uppnås, eller jakande så att det eventuellt uppstår ett landskap som är störande eller olämpligt. Behandlingstiden på tre månader som fastställs räcker inte nödvändigtvis till för att säkerställa att byggplatsen är lämplig för byggnadsändamålet i enlighet med bygglagen.

Beslutsfattande i lov- eller tillståndsärenden fördröjs ofta av att ansökan lämnas med ofullständiga uppgifter. Förvaltningslagen i sig möjliggör att ett lov- eller tillståndsärende anhängiggörs med ofullständiga ansökningshandlingar. Fastän ansökan om lov eller tillstånd innehåller alla nödvändiga bilagor, ska också innehållet vara ändamålsenligt. En ofullständig ansökan kan inte behandlas, utan ansökan ska vara färdig i sin helhet för att behandlingen av innehållet ska kunna inledas.

Det finns ingen exakt definition av behandlingstiden så den kan inte beräknas eller automatiseras. Oklarheten i fråga om beräkningen av behandlingstiden innebär en betydligt större administrativ börda. Att skynda på utlåtanden bör inte vara byggnadstillsynsmyndighetens uppgift. Av lagutkastet framgår inte heller tydligt, vilken inverkan förfaranden som hänför sig till naturvård och miljökonsekvensbedömning skulle ha på beräkningen av behandlingstiden för ett lov- eller tillståndsärende: hör de till behandlingstiden eller inte?

På grund av tidspressen är en övergripande granskning av ett projekt under behandlingen av ett lov eller tillstånd inte längre möjlig, utan bedömningen av att bestämmelser följs skulle flyttas till byggarbetsplatsen. Detta skulle orsaka fördröjningar i inledandet av byggarbeten och till och med eventuella tilläggskostnader, ifall projekteraren inte beaktat alla krav i lagen. Flexibiliteten skulle försvinna och bland annat små avvikelser skulle inte mer nödvändigtvis godkännas.

När utgången av den fastställda behandlingstiden på tre månader närmar sig kan det uppstå situationer där ett beslut måste fattas på grund av eventuell risk för ersättningskrav, ifall förutsättningarna för beviljande av lov eller tillstånd inte uppfylls. Detta skulle innebära betydande extra arbete för alla parter. Behandlingstiden som fastställs i lagen skulle avsevärt försvåra anhopningen av lov eller tillstånd på våren och kommuner skulle vara tvungna att inrätta tjänster enligt högsäsongen och konjunkturen och inte på basis av det totala antalet lov eller tillstånd per år.

Byggnadsinspektörer utbildas i byggnadstillsynerna och det tar tid innan det är möjligt för dem att arbeta självständigt.

Förslaget orsakar en avsevärd ökning av den administrativa bördan och avsevärda tilläggskostnader. Smidigheten och flexibiliteten försvinner, medan utgifterna och arbetsmängden ökar.

Det måste reserveras tilläggsfinansiering till kommunerna för att kunna iaktta behandlingstiden och sköta tillhörande administrativa ärenden.

17 § Byggnadsordning

Till paragrafen föreslås ett nytt moment enligt vilket kommunen genom en bestämmelse i byggnadsordningen inte kan ändra på det som stadgas om ett byggnadsobjekts tillståndsplikt i 42 § 1 mom. Enligt de paragrafspecifika motiveringarna kan kommunen genom byggnadsordningen inte bestämma om det som nämns i 42.1 § på ett sätt som sänker tröskeln för tillståndsplikt, fastän byggprojektet skulle anses ha mer än obetydliga konsekvenser för områdesanvändningen, stadsbilden, landskapet, kulturarvet eller miljöaspekterna, om byggandet förutsätter myndighetstillsyn för säkerställande av att de väsentliga tekniska kraven uppfylls eller om byggnadstillsynen behöver övervaka uppförandet av byggnadsobjektet med tanke på det allmänna intresset.

Byggnadsordningen är ett viktigt instrument för kommunen för att styra byggande. Det ska vara möjligt att i byggnadsordningen bestämma om genomförandet och anpassningen till miljön av byggprojekt som befriats från tillståndsplikt i bygglagen. Paragrafen ändrar möjligheten att använda byggnadsordningen som ett instrument för att styra kommunens särdrag.

I planer som upprättats enligt markanvändnings- och bygglagen har förutsättningarna för byggande av till exempel master och skyddstak inte beaktats. Under 30 meter höga master och under 50 m² stora skyddstak som befriats från tillståndsplikt får inte leda till behov av att revidera planer. Att revidera planer skulle innebära en avsevärd ökning av den administrativa bördan. Det bör vara möjligt att i byggnadsordningen bestämma om bland annat antalet skyddstak och storleken på dem samt masternas höjd. En etappplan som gäller hela kommunen skulle vara ett alternativ till en byggnadsordning som gäller hela kommunen, men dess verkan är i slutändan densamma.

Befrielse från bygglov innebär inte befrielse från all styrning. Till exempel måste det vara möjligt att begränsa antalet ekonomibyggnader på en byggplats i en plan eller byggnadsordningen. En sådan begränsning innebär inte ingrepp i kravet på bygglov. Det innebär endast att om någon vill bygga i strid med planen eller byggnadsordningens bestämmelser som styr byggande, krävs kommunens godkännande av ett undantag. Att namnge beslutet som gäller undantag undantagslov har inte ändrat situationen.

Om varje plan ska ändras, alltså 600 st. i Pargas stad, kommer detta att ha en enorm kostnadseffekt och i nuvarande läge vara en omöjlig uppgift, eftersom det inte finns planläggare som utbildats för detta ändamål. En arbetsam etappplan skulle å sin sida innebära en likadan process som utarbetande av en byggnadsordning, vilket i varje fall måste göras, alltså dubbelt arbete.

Ifall paragrafen stiftas enligt förslaget, bör det reserveras tilläggsfinansiering och -resurser till kommunerna för planläggning både när det gäller köpta tjänster och personalresurser.

61 § Ansökan om bygglov

Hänvisningen till planmodeller på huvudritningsnivå som lagts till i paragrafen preciserar dess kravnivå.

Att utnyttja informationsmodeller i behandlingen av lov eller tillstånd förutsätter kontrollprogram. Ibrukttagande av kontrollprogram förutsätter att informationsmodellerna utarbetas i enlighet med allmänna krav på informationsmodeller. Staten bör uppdatera de allmänna kraven på informationsmodeller (YTV) till behövliga delar. Kommunen kan inte förpliktas till att fastställa kommun- eller projektspecifika anvisningar för kraven på innehåll i informationsmodeller. Statligt stöd bör erhållas för utveckling och ibrukttagande av gemensamma webbläsarbaserade kontrollprogram. Kontrollprogram för informationsmodeller försnabbar behandlingen av lov eller tillstånd och gör den smidigare, vilket endast lämnande av en informationsmodell inte gör.

Övriga föreslagna ändringar innebär en avsevärd ökning i den administrativa bördan i de kommunala byggnadstillsynerna. I samband med behandling av ett lov eller tillstånd ska en myndighet ange vilken lag eller bestämmelse en förutsatt utredning eller ett krav på information baserar sig på. Förslaget kan inte godkännas i föreslagen form.

I motiveringarna för ändringen av 61 § i bygglagen nämns inte skyldighet att motivera, men i praktiken uppkommer skyldigheten av den föreslagna 68 a § och i motiveringarna för en myndighets föreslagna bevisbörda. Skyldighet att motivera som ska dokumenteras innebär en ökad administrativ börda för myndigheten, vilket också påverkar tiden som myndigheten har till sitt förfogande för behandling av bygglovsärenden. Utgångspunkten borde fortfarande vara att när en myndighet begär en tilläggsutredning, finns det en motiverad orsak som hänför sig till förutsättningarna för att bevilja lovet eller tillståndet. När den som söker lov eller tillstånd förutsätter det måste myndigheten naturligtvis motivera de ställda kraven.

Bestämmelser som gäller byggande har inte särskilt ofta specifika gränser. En stor del av regleringen omfattar bestämmelser som förutsätter tillräcklig mängd eller kvalitet. Definitionen av tillräcklig är utmanande och bland annat därför har kommunerna lagt mycket arbetstid på att skapa enhetliga TOPTEN-tolkningar för att göra behandlingen smidigare. Enligt förslaget måste lösningen som den sökande framför godkännas i behandlingen av bygglov i ett projekt, ifall det inte är tydligt i strid med bestämmelserna. I och med förslaget skulle ställningen av TOPTEN-tolkningskorten förändras och alltmer detaljerat kunnande skulle krävas av byggnadsinspektörerna.

Den föreslagna ändringen kan också innebära att påvisandet av att bestämmelser följts flyttas till det inledande mötet eller byggarbetsplatsen, vilket för sin del kan fördröja att byggarbetena inleds och framskrider. Detta innebär också att byggnadstillsynens verksamhet fokuserar mer på ett senare skede av byggprojektet, inte på förhandsvägledning. Förhandsvägledning har konstaterats ha positiva kostnadsmässiga effekter på projekten så ändringen ökar antagligen kostnaderna för projekten.

Markanvändnings- och bygglagen förpliktar till fokus på förhandsvägledning i behandlingen av lov eller tillstånd så att förutsättningarna för byggande säkerställs redan i samband med bygglovet. Förfarandet har varit tydligt och även byggkostnaderna har kunnat uppskattas redan under bygglovsskedet. Ändringen kan leda till att brister i fortsättningen framkommer i ett senare skede efter behandlingen av lovet eller tillståndet. Byggnadstillsynsmyndigheten ska på basis av lagen ingripa i fel den observerar. Att sådant som ska kontrolleras flyttas till byggarbetsplatsen kan leda till oönskade tilläggskostnader.

Vi föreslår att anmälan tas i bruk i fråga om byggande som befrias från lov eller tillstånd. Så här gör man oss veterligen också i Sverige. På så sätt skulle man få mindre projekt med i det digitala kartmaterialet som geografisk information, koordinater för byggnader och konstruktioner samt information via Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata till Skatteförvaltningen och övriga behövliga intressentgrupper. Dessutom skulle rådgivning bevaras som en del av processen med anmälan och onödiga processer i den byggda miljön kunde undvikas. Detta skulle ge balans i kommunens avgifter för lov eller tillstånd som en behandlingsavgift för anmälan, vilket i och för sig inte ersätter de förlorade inkomsterna i sin helhet.

Det bör reserveras tilläggsfinansiering till kommunerna för uppdatering och utveckling av programvara och utbildning av personalen. Dessutom bör tilläggsfinansiering reserveras för ökad utbildning av projekterare, eftersom den nuvarande utbildningsnivån inte räcker till för att producera modeller i alla delområden.

56 § Förutsättningar för rivningslov

Det tredje momentet verkar vara ett undantag i förhållande till det som framförs i det andra momentet. Det är oklart om avsikten verkligen är att det tredje momentet möjliggör rivning av en byggnad med skyddsvärden, vars skydd är oklart, ifall bara en av punkterna i momentet uppfylls.

I mom. 4 i paragrafen bör det i stället för kommunfullmäktige stå kommunen. Kommunen bör ha möjlighet att besluta vilken instans i kommunen som har beslutanderätt i ärendet.

Processen för rivningslov bör också utvecklas så att man ser till att en riven byggnad antecknas som riven i byggnadsregistret och att byggnaden tas bort från kommunens baskartor och i fortsättningen även från informationslagret Ryhti och vidare från alla övriga myndigheters informationslager (Skatteförvaltningen, Lantmäteriverket, Statistikcentralen osv.). I registret hos Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har ett flertal rivna byggnader blivit kvar, eftersom kommunen inte haft möjlighet att ta bort byggnader från myndighetens register. Dessa felaktigheter och oklarheter har också upprepats i Lantmäteriverkets kartmaterial och Skatteförvaltningens system och orsakat årligen återkommande, onödigt extra arbete för Skatteförvaltningen och kommunerna.

Observationer och kommentarer

I bygglagen ingår bland annat befogenheter att ge förordningar i följande paragrafer:

- Beskrivningar i form av byggnadsinformationsmodeller (ByggL 60 §)
- Ansökan om bygglov (ByggL 61 §)
- Lämnande av specialbeskrivningar (ByggL 69 §)
- Lämnande av uppgifter om myndighetssyn av byggnader till datasystemet för den byggda miljön (ByggL 72 §)
- Lämnande av uppgifter om tillstånd för byggande till datasystemet för den byggda miljön (ByggL 73 §)

Förordningarna kommer att fastställa bland annat innehållsmässiga krav på bland annat programvara för behandling och beslutsfattande redan från och med 1.1.2025. De som uppdaterar programvaran borde redan i god tid ha fått behövlig information för att över huvud taget möjliggöra utvecklingsarbetet med en realistisk tidsplan.

De slutliga ändringarna som kommer med korrigeringarna i bygglagen får vi veta först på hösten och då skulle kommunen bara ha några månader på sig att genomföra de ändringar som bygglagen förutsätter i sin programvara, alltså är den föreslagna tidsplanen för genomförandet av digitala åtgärder inte möjlig. Genomförande av de ovannämnda digitala kraven på nationell nivå i all behövlig programvara tar flera år.

Det bör noteras att kommunen ska kunna producera byggnadstillsynstjänster till sina kunder under hela övergångsperioden. Kommunen ska kunna sköta inledda projekt till slut med nuvarande digitala processer och samtidigt inleda nya projekt med nya krav och definitioner. Övergången måste genomföras på ett kontrollerat sätt.

Det bör noteras att med beaktande av utvecklingsbehoven i hela kommunsektorn, bör för bara utvecklingen av programvara (på nationell nivå två e-tjänster och fem registerprogram) reserveras minst två år.

Verkställigheten av lagen bör inledas för projekt som inleds efter att funktioner enligt de nya kraven införts i kommunernas programvara. Således, även med beaktande av utbildningsbehoven för ibruktagandet av kraven och verksamhetsmodellerna i den nya lagen, är övergångsperioden på tre år för kort. Dessutom har man i fastställandet av övergångsperioden inte ännu kunnat beakta att beredningen av förordningarna fördröjs eller effekten av korrigeringsarna på tidsplanen, alltså kan genomförandet av de digitala kraven inledas flera månader senare än det ursprungligen avsågs.

Med beaktande av nya digitala konsekvenser som helhet, i förhållande till tidigare krav och de nya kraven som kommer i och med korrigeringsarna, är övergångsperioden på tre år för kort för att verkställa bygglagen och dess digitala krav på nationell nivå. Vi framför vår oro över tillräckligheten av den finansiering som riktas till kommunerna åren 2023–2026 i förhållande till det konstant växande antalet krav och de utvecklingsbehov dessa orsakar.

Bygglagen och dess korrigeringar har betydande konsekvenser för den kommunala ekonomin, styrningen av byggande, behandling av lov och tillstånd, tillsyn över den byggda miljön, digital utveckling och faktorer som påverkar resursering. Dessa konsekvenser ska beaktas i finansieringen till kommunerna och byggnadstillsynerna, ifall lagen verkställs i föreslagen form.

I Pargas 5.3.2024

Sanna Simonen

ledande byggnadsinspektör