

Sektionen för planering säkerhet och miljö
Johan Sjöstrand

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Aktsamhet vid bygg-, rivnings- och markåtgärder

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avstyrker förslaget. SKR delar dock uppfattningen att det är av största vikt att bygg-, rivnings- och markåtgärder utförs på ett sätt som är säkert och tar skäligen hänsyn till omgivningen
- Den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 2 § plan- och bygglagen (PBL) är svår att förstå och dess innebörd är juridiskt oklar. Om en lagbestämmelse ska införas om hur bygg-, rivnings- och markarbeten ska utföras, behöver den därför helt omformuleras
- SKR delar i viss mån problembeskrivningen att nuvarande bestämmelser i PBL inte innehåller tydliga krav om utförandet av bygg-, rivnings- och markarbeten och att det behöver ses över
- Konsekvens- och problembeskrivningen är enligt SKR bristfällig, det gäller såväl räckvidden och den närmare innebörden av den föreslagna bestämmelsen som hanteringsfrågor och andra konsekvenser för byggnadsnämnden
- Det är enligt SKR:s bedömning uppenbart att förslaget innebär ökade krav vad gäller hantering av risker och hänsyn till omgivningen i byggnads-, rivnings- och markarbeten, vilka påverkar byggnadsnämndernas arbete

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

SKR delar uppfattningen att det är av största vikt att bygg-, rivnings- och markåtgärder utförs på ett sätt som är säkert och tar skäligen hänsyn till omgivningen. Samtidigt är det oundvikligt att det uppstår både vissa risker och störningar i samband med byggnads-, rivnings- och markarbeten, något som även måste speglas i tillämplig lagstiftning. Samhällets krav på den som bygger behöver därför vara tydliga och väl avvägda, både för byggprojektets ansvariga och för de som har i uppgift att kontrollera utförandet.

Synpunkter på författningstext

I promemorian föreslås att en ny paragraf införs i PBL som ställer krav på att bygg-, rivnings- och markåtgärder ska planeras och utföras med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppstår.

Den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 2 § PBL är svår att förstå och dess innebörd är juridiskt oklar. Det gäller både formuleringen att åtgärderna ska utföras så att personer och egendom inte skadas och kravet att minsta möjliga obehag ska uppstå. Det kan dessvärre uppstå vissa risker och störningar i samband med byggnads-, rivnings- och markarbeten och det är därför viktigt att samhället ställer tydliga krav på vad som ska ses som oacceptabla risker. Formuleringen antyder i första ledet att kravet är att ingen skada alls ska uppstå, vilket är en väldigt hög ambitionsnivå sett till byggarbetsplatsens karaktär. Begreppet ”obehag” har en subjektiv innebörd och bör enligt SKR inte användas i lagtext.

En lagbestämmelse av materiell innebörd måste i sammantaget utformas med tydlig koppling till övriga bestämmelser i PBL och med tydlig avgränsning i förhållande till annan lagstiftning. Den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 2 a § PBL uppfyller inte dessa krav och kan enligt SKR inte läggas till grund för lagstiftning.

En otydlighet som särskilt bör lyftas gäller vilka personer som avses. I lagkommentaren i promemorian nämns kvarboende, närboende och obehöriga. Uppenbarligen åsyftas inte anställda eller andra som utför byggnadsarbetena. Den slutsatsen går dock inte att dra utifrån den föreslagna lagtexten och enligt SKR måste detta klargöras. Det bör exempelvis kunna göras genom att det i lagtexten förtydligas.

Ytterligare ett gränsdragningsproblem gäller miljöstörningar av olika slag. I promemorian nämns särskilt bullerstörningar. Här hänvisas också till Boverkets allmänna råd, som i sin tur hänvisar till Naturvårdsverkets anvisningar vilka är framtagna utifrån bestämmelserna i miljöbalken. Ett problem med denna lagstiftningsteknik är att det blir oklart i vilken utsträckning byggnadsnämnden kan eller ska ingripa mot bullerstörningar under byggarbetsperiod med stöd av PBL. PBL innehåller inga hänsyns- och avvägningsregler på motsvarande sätt som miljöbalken och det är inte givet att allmänna råd som tagits fram med stöd av miljöbalken för ett antal år sedan direkt kan tillämpas i tillsyn som bedrivs av byggnadsnämnden med stöd av PBL.

Problembeskrivning och vikten av reglering

SKR delar problembeskrivningen att det idag saknas krav som tillräckligt tydligt reglerar frågor som rör utförandet av bygg-, rivnings- och markarbeten. Det kan enligt SKR ifrågasättas om PBL innehåller några bestämmelser alls i sak som rör utförandet av de arbeten som åsyftas i promemorian. PBL verkar inte heller innehålla något bemyndigande i saken. Enligt SKR är det naturligt att en reglering av utförandet av byggnads-, rivnings- och markarbeten i PBL bör ta avstamp i befintliga bestämmelser och korrelera med regleringen av ansvarsfördelningen och kontrollsystemet i övrigt. I dag gäller enligt 10 kap. 5 § PBL att byggherren ska se till att bygg-, rivnings- och markåtgärder genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt denna lag, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Byggherren ska även se till att åtgärden, om den är

lov- eller anmälningspliktig, ska kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet. Detta antyder att det finns ett antal materiella bestämmelser för genomförandet av byggnads- rivnings- och markåtgärder i PBL, vilket alltså inte är fallet. Och status för befintliga föreskrifter kan ifrågasättas på grund av bristande bemyndigande i PBL.

Kontrollplanen är i dag främst inriktad på kontroll av resultatet av det som ska utföras. Vid det tekniska samrådet ska parterna visserligen gå igenom arbetets planering och organisation vilket ger stöd för att frågorna ska uppmärksammas, men det är därmed inte klart om några skarpa krav kan ställas och vad de i så fall skulle grundas på. Syftet med samrådet är i första hand att säkerställa att åtgärden kommer att uppfylla de tekniska egenskapskraven, och förstås att den i övrigt är lovlig och laglig. Rör byggåtgärden en arbetslokal eller ett personalrum för arbetstagare som ska utföra arbete för en arbetsgivares räkning ska byggnadsnämnden ge arbetsmiljöverket och en representant för arbetstagarna tillfälle att delta i samrådet. Inom ramen för dessa åtgärder finns då möjlighet att ta upp arbetsmiljöfrågor. Syftet med denna bestämmelse är emellertid i första hand att underlätta samordningen av myndigheternas krav som är av betydelse för byggherrens planering av projektet. Skulle det vara så att det är uppenbart att ett byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en annan åtgärd äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, ska byggnadsnämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätter med stöd av 11 kap. 30 § PBL.

SKR delar uppfattningen att det finns skäl att komplettera PBL med vissa bestämmelser som i sak reglerar genomförandet av bygg-, rivning- och markåtgärder. Det måste dock i så fall tydliggöras vilket tillämpningsområdet är för sådana bestämmelser.

Konsekvensbeskrivning

Konsekvenserna av den föreslagna regleringen är otydligt och bristfälligt beskrivna. Det är enligt SKR:s bedömning uppenbart att förslaget innebär ökade krav, om än i oklar omfattning, för kommunerna. För byggnadsnämnderna riskerar tekniskt samråd, kontrollplan och arbetsplatsbesök bli mer omfattande och föremål för svårare avvägningar. Därtill ökar risken för krav från grannar och andra på ingripanden mot byggnadsarbeten m.m.

Enligt SKR behöver konsekvenserna av lagförslaget beskrivas på ett betydligt fylligare sätt än som gjorts i promemorian och det bör ske med utgångspunkt från olika intressenters och myndigheters perspektiv. Detta bör även göras tillsammans med kostnadsuppskattningar och behovsanalyser gällande kompetens om ändringar skulle resultera i ändrade eller utökade arbetsuppgifter för kommunerna.

I sammanhanget bör också vägas in de förslag till ändringar i kontrollprocessen som nyligen trätt ikraft eller parallellt med detta föreslås, exempelvis Certifierade byggprojekteringsföretag, Möjligheternas byggregler samt Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. Sammantaget innebär dessa ändringar nya förutsättningar i kontrollprocessen, vilket kan behöva beaktas inom ramen för

denna promemoria som i praktiken ändrar kravnivåer kopplat till byggnads-,
rivnings- och markarbeten.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande