

Ärendenummer
TRV 2021/77869
Motpartens ärendenummer
Fi2021/02366

Dokumentdatum
2021-10-19

Konfidentialitetsnivå
1

Mottagare
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till
Diariet
Gd-sekreterare
Webb- och projektstöd

Trafikverkets yttrande över betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)

Sammanfattning

Trafikverket anser att översynen av regelverket i syfte att tydliggöra och effektivisera bygglovshandläggningen är både önskvärd och bra. Vi håller med om att vissa åtgärder med liten omgivningspåverkan borde kunna undantas från lovplikt enligt plan- och bygglagen i enlighet med förslaget.

Vi anser dock att konsekvenser kopplat till infrastrukturen och då främst för väg inte har beaktats tillräckligt i utredningen. Det handlar om konsekvenser för trafiksäkerheten, men även för tillgänglighet, miljö och hälsa. En felaktigt placerad byggnad vid en väg kan också orsaka skador på anläggningen som leder till problem vid drift och underhåll, och som därmed kan leda till stora fördyringar.

Med föreslagna ändringar kommer fler ärenden att behöva hanteras genom tillsyn, eller genom tillstånd enligt väglagen. Vi befarar att de negativa konsekvenserna av att olämplig byggnation ska hanteras genom tillsyn kommer att överväga de vinster man tror sig göra, när lovplikt tas bort för åtgärder som påverkar allmän plats eller allmän väg.

Trafikverkets anser därför att lovplikten inte ska minskas i närheten av allmän väg. Där behövs en förprovning även av de åtgärder där utredningen föreslår att lovplikten tas bort. Inom ett område av 12 meter (eller vid utökat avstånd till 30 m eller 50 m) till allmän väg krävs tillstånd enligt väglagen för åtgärder som kan påverka trafiksäkerheten. Ett förslag, som kan behöva utredas närmare, är att motsvarande avstånd också ska gälla enligt plan- och bygglagen för utökad lovplikt nära gräns mot väg.

Trafikverket anser också att underrättelse om ansökan och beslut om bygglov även fortsättningsvis ska skickas till sakägare och inte enbart till rågrannar. Åtgärder även långt från en väg, järnväg, flygplats eller hamn kan påverka

Ärendenummer
TRV 2021/77869
Motpartens ärendenummer
Fi2021/02366

Dokumentdatum
2021-10-19

eller påverkas negativt av infrastrukturen. Trafikverket ser en risk med att bygglovsärenden som berör infrastrukturen inte kommer till Trafikverkets kännedom om underrättelse enbart ska skickas till rågrannar. Det innebär också att de transportpolitiska målen, nollvisionen och mål om en god bebyggd miljö kan bli svårare att nå.

Ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk

Direktivet till en reviderad plan- och bygglag är att den ska vara enklare att förstå, respektera och tillämpa. Förslaget innebär dock att ett större ansvar läggs på den enskilde att rätt tillämpa lagstiftning.

Åtgärder som inte är bygglovspliktiga och görs utanför detaljplanelagt område kräver ofta tillstånd från länsstyrelsen enligt väglagen och/eller lag med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning (LGS). Undantas ytterligare åtgärder från krav på bygglov måste denna information tydligt kommuniceras. Väglagen behöver tydligare lyftas fram i detta sammanhang.

När färre ärenden hanteras genom bygglov kommer länsstyrelserna att få märkbart fler ärenden att handlägga enligt väglagen. Detta uppmärksammas inte i konsekvensbeskrivningen. Det är viktigt att beakta att länsstyrelserna idag har små resurser att hantera denna typ av tillstånd.

Det finns också en risk förknippad med att lämna över ansvaret för bedömning av fler åtgärder på privatpersoner som då förväntas känna till och kunna tillämpa lagar och förordningar.

Bygglovutredningen skriver att oacceptabla åtgärder som inte omfattas av lovplikt kan hanteras inom ramen för byggnadsnämndens tillsynsverksamhet. Följderna av ett tillsynsärende, både för dem som utfört åtgärden liksom för de grannar nybyggnaden berör, kommer dock att upplevas som betydligt mer komplicerat än vad en förprovning hade inneburit.

En fråga är också hur tillsyn kunna göras i tillräcklig omfattning för att undvika åtgärder som ger en oacceptabel omgivningspåverkan. Kommunerna har ofta små resurser för tillsyn redan idag. En annan fråga är vem som ska bedriva tillsyn för åtgärder som omfattas av väglagen.

Det kan även bli problem med att tillämpa likabehandlingsprincipen då tillsynen är avhängig att någon anmäler eller hur respektive kommun sköter sin tillsynsverksamhet. Trafikverket befarar även att tillsynsärenden som inte

Ärendenummer
TRV 2021/77869
Motpartens ärendenummer
Fi2021/02366

Dokumentdatum
2021-10-19

hanteras omgående även kommer bidra till ytterligare en ökning av tillsynsärenden då de utförda åtgärderna kan sprida en felaktig normerande bild av vad som är en godkänd åtgärd.

Trafikverket har under flera år strävat efter att arbeta i allt tidigare skeden tillsammans med kommunerna, för att undvika problem eller merkostnader för enskilda eller det allmänna som kan uppstå vid åtgärder i senare skeden. Trafikverket gör bedömningen att en konsekvens av att vissa åtgärder vid väg undantas från krav på bygglov är att eventuella problem med byggnation i närheten av infrastrukturen inte kan lösas i tidigt skede.

Konsekvenserna för Trafikverket är inte heller tillräckligt belysta. Trafikverket äger eller förvaltar anläggningar i stort sett varenda del av landet. Trafikverket ska också bevaka riksintressen för kommunikation och berörs i hög grad av den förändrade lagstiftningen.

Allmänna synpunkter rörande trafiksäkerhet

Trafikverket verkar för att ingen ska dödas eller skadas allvarligt i trafiken. Regeringen tog 1997 beslut att Nollvisionen ska vara grunden för trafiksäkerhetsarbetet i Sverige. Med Nollvisionens synsätt är omsorgen om människors liv och hälsa ett absolut krav vid vägtransportsystemets utformning och funktion. Detta gör att trafiksäkerhetsfrågan behöver integreras i alla de processer som påverkar vägtransportsystemet, så även för de frågor som hanteras inom ramen för plan- och bygglagen.

För statliga vägar finns en säkerhetszon, vilket utgör ett område som ska vara fritt från oeftergivliga och fasta föremål för att minimera konsekvensen av en avåkning. Säkerhetszonen varierar utifrån vägens standard och trafikflöde och bygger på att du inte ska skadas allvarligt i en kollision om du kör av vägen.

När åtgärder såsom komplementbyggnader, skyltar, murar och plank blir bygglovsbefriade och får lov att placeras 4,5 meter från gräns, finns en risk i att oeftergivliga föremål kommer att uppföras inom vägens säkerhetszon och därmed kan vara orsaken till olyckor med svåra personskador. Plank och murar som får uppföras i gräns kan även orsaka försämrad sikt i korsningar och utfarter. Skyltar vid väg är också en distraktion för föraren som ökar risken för trafikolyckor.

Även om åtgärden kräver tillstånd enligt väglagen vid placering utanför detaljplanelagt område så saknas tillsynsmyndighet för dessa frågor och risken är att ingen upptäcker dessa åtgärder förrän det är för sent och en

Ärendenummer
TRV 2021/77869
Motpartens ärendenummer
Fi2021/02366

Dokumentdatum
2021-10-19

olycka är framme. I flertalet av de bygglovsremisser som inkommer till Trafikverket ser vi att kommunerna inte har kunskap att bedöma påverkan på trafiksäkerheten i sin bygglovshantering. Genom vår granskning så kan vi avhjälpa dessa trafikfaror i ett tidigt skede innan byggnationen sker och samtidigt föra en progressiv dialog med kommunerna.

Detaljsynpunkter

Krav på lov för byggnader, 7.6

Ur trafiksäkerhetssynpunkt är det inte alltid storleken på en byggnad som är avgörande för lämpligheten utan placeringen. Exempelvis kan även en liten byggnad som placeras inom vägens säkerhetszon utgöra en risk vid avkörning eller skymma sikten i kurva eller väganlutning.

Det samma kan också gälla också för påverkan på väganläggningen eller på själva byggnaden, exempelvis om åtgärderna leder till att det hamnar snö mot en fasad, vilket leder till att vatten rinner in i fastigheten. Detta kan leda till att väghållaren lider ekonomisk skada p.g.a. skadeståndskrav.

Trafikverket anser därför att bestämmelserna om en utökad lovplikt nära gräns, 7.8.1 ska justeras så att den omfattar ett större område vid allmän väg, se avsnitt nedan.

Lovplikt för murar, plank, altaner och pooler, 7.7.2

Murar, plank och altaner vid väg kan ge upphov till trafiksäkerhetsrisker. En armerad betongmur, liksom vissa plank är inte eftergivliga, d.v.s. den ger inte efter vid en påkörning och utgör därför en trafiksäkerhetsrisk. Även vatten på djup över 0,5 meter kan vara en trafiksäkerhetsrisk vid avkörning. Plank, murar och pooler nära väg kan även påverka vägens stabilitet.

Trafikverket anser att bestämmelserna om en utökad lovplikt nära gräns, 7.8.1 ska justeras så att den omfattar ett större område vid allmän väg, se avsnitt nedan.

Av samma skäl anser vi inte heller att murar, plank, altaner och pooler ska undantas från krav på bygglov, i strid mot gällande plan (exempelvis på prickad mark).

Ingen lovplikt för solenergianläggningar, 7.7.4

I utredningen uppmärksammas att solenergianläggningar kan orsaka störningar på kommunikationssystem och påtagligt försvåra utnyttjandet av

Ärendenummer
TRV 2021/77869
Motpartens ärendenummer
Fi2021/02366

Dokumentdatum
2021-10-19

totalförsvarets anläggningar. Trafikverket vill påtala att liknande problem kan uppkomma även för kommunikationssystem för civil luftfart och för järnväg. Dessa frågor kräver någon form av riskanalys. Trafikverket avser att tillsammans med Swedavia och LfV utreda solcellsanläggningars konsekvenser för luftfartens kommunikationssystem.

Trafikverket anser att förprovning behövs för solcellsanläggning även inom påverkansområde för kommunikationsanläggningar för civil luftfart och järnväg, till dess frågan om påverkan på kommunikationsanläggningarna är tillräckligt utredd.

Ingen lovplikt för skyltar och ljusanordningar, 7.7.7

Trafikverket anser att lovplikt även fortsättningsvis ska gälla för skyltar som riktar sig till trafikanter i vägmiljöer.

Ändringen i plan- och bygglagen innebär att skyltar placerade utom detaljplanelagt område fortsatt kommer att kräva tillstånd (väglagen och/eller LGS) medan skyltar inom detaljplan kommer kunna uppföras utan bygglov eller annat tillstånd. Hänvisning görs till att tillstånd kan krävas med stöd av LGS men beskrivning av kopplingen till krav på tillstånd enligt väglagen utanför detaljplan saknas. Kunskapen om att tillstånd enligt väglagen och LGS kan krävas är också låg bland allmänheten.

Trafikverket fick under år 2020 in ca 300 bygglovsärenden för skyltar. Majoriteten var inom detaljplanelagt område och vi har ofta synpunkter på dess utformning och placering.

Om bygglovsplikten för skyltar tas bort finns det risk för en stor ökning av antalet skyltar inom detaljplanelagt område. Trafikmiljön i tätorter är ofta komplex och distraktioner från annat än trafiken bör av trafiksäkerhetsskäl undvikas.

Skyltar är en distraktion som medför att fordonsföraren tillfälligt riktar sitt fokus bort från vägen. Vid många distraktioner i en komplicerad trafiksituation risken för en olycka. Längs med våra vägar finns det flertalet vägs skyltar vilka hjälper oss i vår färd samt informerar oss om t ex hastighetsförändringar.

När skyltar innehållandes t ex reklam placeras i direkt anslutning till vägmärken finns risken att fordonsföraren fokuserar på reklamskylten och därmed missar värdefull information.

Ärendenummer
TRV 2021/77869
Motpartens ärendenummer
Fi2021/02366

Dokumentdatum
2021-10-19

Det handlar därmed inte bara om att vägområdet ska hållas fritt från andra föremål än de som behövs för vägens bestånd och brukande, utan även de budskap som riktar sig till trafikanterna 50 meter ifrån vägområdet och i vissa fall ännu längre bort.

Den senaste utvecklingen med stora digitala skyltar som är bildväxlande och ibland med rörlig bild är också ett viktigt skäl att inte lätta på kraven. Forskning visar på att det främst är själva växlingen som distraherar fordonsföraren och det innebär att digitala skyltar generellt kan ses som ett större distraktionsmoment än en analog skylt. Många digitala skyltar uppförs inom detaljplan i externa lägen och riktar sig ut mot statliga vägar, inte sällan i en komplicerad trafiksituation vid till exempel en trafikplats.

Under senare år har två rapporter¹ publicerats internationellt som lyfter fram trafiksäkerhetsrisker som är kopplat till distraktion från reklam utmed vägar. Båda rapporterna bekräftar den bild som finns om att skyltar nära väg bidrar till olyckor.

Det finns även en risk för placering av skyltar med betongfundament inom vägens säkerhetszon. Det kan medföra en ökad risk för allvarlig skada vid en olycka.

Det finns redan idag ett utbrett problem med olovligt uppförda skyltar (exempelvis på trailers) utmed vägarna där kommunerna saknar resurser för att bedriva tillsyn. Ytterligare en frågeställning är huruvida föreläggandet för en skylt ska riktas mot ägaren av skylten eller mot fastighetsägaren. Ägaren av skylten kan i många fall vara svår att finna. Det tillsammans med kommunernas i många fall bristfälliga tillsynsarbete kan leda till att skyltar vilka påverkar trafiksäkerheten negativt fortsatt kan vara uppsatta under en lång period.²

Lovplikt för vissa andra anläggningar, 7.7.8

Trafikverket anser att undantag från lovplikt inte ska gälla i de fall idrottsanläggningen gränsar till allmän väg eller järnväg. Detta för att kunna beakta trafiksäkerhetsfrågor och hänsynskraven enligt 2 kap plan- och bygglagen och miljöbalken.

¹ • CEDRs rapport ADVERTS (Assessing Distraction of Vehicle drivers in Europe from Roadside Technology-based Signage) från 2016 som utgör rekommendationer för väghållningsmyndigheter för att minska distraktion från vägnära reklam.

• Danska Trafitec presenterade 2017 rapporten Visuel distraktion fra lysreklamer langs veje på uppdrag av Nordic Committee for Visual Conditions in Road Traffic (NMF). Rapporten behandlar främst olika former av lysande/digitala skyltar och den distraktion som dessa utgör för fordonsförare.

² Exempel på domar rörande skyltar där Trafikverket har vunnit: LST Skåne 2020-02-12, dnr: 403-775-2020, MMD 2018-03-27 Mål nr P 5183-17, MMD 2018-01-31 Mål nr P 4492-17

Ärendenummer
TRV 2021/77869
Motpartens ärendenummer
Fi2021/02366

Dokumentdatum
2021-10-19

Även en mindre idrottsanläggning kan, speciellt vid tävlingar och liknande locka många människor. Det kan generera en ökning av trafik och belastning i näraliggande anslutning till allmän väg. Det kan i sin tur leda till en försämrad trafiksäkerhet. Om idrottsanläggningen ligger vid rekommenderad led för farligt gods behöver också risken avseende olyckor med farligt gods beaktas.

Fasta oeftergivliga föremål (t.ex. skateboardramp) får inte heller placeras inom vägens säkerhetszon utan tillstånd från väghållaren. Det kan vara svårt för den som uppför anläggningen att avgöra vilka delar av anläggningen som kräver bygglovåtgärder och vilka delar som eventuellt kräver tillstånd enligt väglagen.

En utökad lovplikt bör gälla nära gräns, 7.8.1

Trafikverket anser att det är positivt att utökad lovplikt ska gälla inom 30 meter från järnväg. Ett avstånd på 4,5 meter från gräns mot väg är dock inte ett tillräckligt avstånd för att beakta påverkan på väg.

För åtgärder som inte kräver bygglov krävs tillstånd enligt väglagen för att uppföra byggnader, göra tillbyggnader eller utföra andra anläggningar eller vidtas andra sådana åtgärder som kan inverka menligt på trafiksäkerheten inom 12 meter till allmän väg. (Om Länsstyrelsen anser att det är nödvändigt med hänsyn till trafiksäkerheten kan avståndet ökas, till högst 50 meter.) Ett förslag som kan behöva utredas närmare är att motsvarande avstånd också ska gälla enligt plan- och bygglagen för utökad lovplikt nära gräns mot väg.

Underrättelse om ansökan och beslut, 7.19

Åtgärder även långt från en väg, järnväg, flygplats eller hamn kan påverka eller påverkas negativt av infrastrukturen. Underrättelse om ansökan och beslut bör därför även fortsättningsvis skickas till "sakägare" och inte enbart till "rågrannar".

Det behöver även övervägas om inte Trafikverket också ska kunna räknas som myndighet med väsentligt intresse i de fall åtgärder planeras som kan påverka riksintresse för kommunikationer för trafikslagen anläggningar.

Genom samråd med Trafikverket kan man i tidigt skede säkerställa att föreslagen exploatering inte påverkas negativt av infrastrukturen, exempelvis genom risken för olyckor med farligt gods eller trafikbuller.

Bygglövsansökningar kan ibland avse relativt stora exploateringar, som egentligen borde kräva detaljplan. Med föreslagen ändring kring vilka som ska underrättas ökar risken att bygglov beviljas för åtgärder som påtagligt kan

Ärendenummer
TRV 2021/77869
Motpartens ärendenummer
Fi2021/02366

Dokumentdatum
2021-10-19

påverka viktig infrastruktur, även anläggningar av riksintressen, utan statens kännedom. Det innebär också att de transportpolitiska målen och mål om en god bebyggd miljö kan bli svårare att nå.

Som stöd för kommunerna att avgöra när Trafikverket bör informeras om bygglovsansökan har Trafikverket tagit fram en checklista, vilken redovisas i Trafikverkets underlagsmaterial för tillämpningen av plan- och bygglagen.³

Föredragande, samråd och sakgranskning

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Erixon.

Fördragande har varit nationell samhällsplanerare Kerstin Sondén, enheten Nationell samhällsplanering. I den slutliga handläggningen har direktör Planering, Stefan Engdahl, avdelningschef Nationell planering Lennart Kalandar samt enhetschef Nationell samhällsplanering, Rami Yones deltagit.

Samråd har även skett med senior utvecklingsledare Anna Ward, Planering, strateg Anna Lindell, Strategisk utveckling, verksjurist Tomas Söderblom, Juridik och Planprövning, regionala samhällsplanerare Natalia Bielak Arenskogh och Sara Lundgren, Samhällsplanering Region Syd, Maria Göbel, Rebecca Brembeck och Annie Rimstedt, Samhällsplanering Region Väst, Helen Åsman, Samhällsplanering Region Stockholm, Ingela Öhrling, Samhällsplanering Region Mitt samt nationella trafikingenjörer Per Johansson, Nationell åtgärdsplanering och Elin Isaksson, Transportnät.

Lena Erixon

Generaldirektör

³Transportsystemet i samhällsplaneringen, Trafikverkets underlagsmaterial för tillämpningen av 3-5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1466488/FULLTEXT01.pdf>