

# Tidsbegränsade bygglov

## - En hållbar möjlighet till ökat bostadsbyggande?

Bygglov är ett tillstånd som krävs för ny-, tillbyggnad och ändrad användning av en byggnad. För att ett bygglov ska kunna beviljas krävs att ett stort antal förutsättningar i plan- och bygglagen är uppfyllda. I fall där alla förutsättningar inte är uppfyllda kan ett tidsbegränsat bygglov beviljas om åtgärden är av *tillfällig karaktär* och avses pågå under en *begränsad tid*. Regelverket är komplicerat och otydligt. Vad är det egentligen som gäller för tidsbegränsade bygglov och hur hanteras dessa regler i praktiken?

**Examensarbete av Klara Karlsson och Emilia Olinder,  
civilingenjörer i lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola**

I vårt examensarbete har vi utrett regeln om tidsbegränsade bygglov som återfinns i 9 kap 33 § plan- och bygglagen. Tidsbegränsade bygglov används främst då åtgärden strider mot gällande detaljplaner. Istället för att göra tidskrävande detaljplaneändringar eller nya planer, som möjliggör ny användning, kan ett tidsbegränsat bygglov beviljas trots planstridigheten.

Det är upp till kommunens byggnadsnämnd att i varje enskilt fall bedöma vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda och till vilken grad. Syftet med tidsbegränsade bygglov är att skapa en ventil till den annars väl reglerade plan- och bygglagen, för att främja en effektiv samhällsutveckling och markanvändning.

### Bostadsbrist

Idag råder en akut brist på bostäder i Sverige, framförallt i storstäder och andra tillväxtområden. Enligt Länsstyrelsen Skåne krävs en byggnation om cirka 100 000 nya bostäder varje år. I propositionen 2013/14:59 ”Fler bostäder åt unga och studenter” föreslog regeringen att, som ett sätt att öka bostads-

byggandet, möjliggöra bostadsbyggnationer med tidsbegränsade bygglov.

Tidsbegränsade bygglov används framförallt för skyltar och byggbodar. På senare tid har användningsområdet utvidgats något och nu används loven även för tillfälliga boenden, framförallt olika kategoriboenden. Det handlar främst om tillfälliga anläggningsboenden och studentboenden med avsikt att försöka avhjälpa en akut bostadsbrist.

### En möjlighet till permanent lov?

Vid inledandet av arbetet trodde vi att tidsbegränsade bygglov var ett sätt att etablera planstridiga åtgärder för att sedan låta dem bli permanenta lösningar. På så sätt trodde vi att det var ett sätt att gå runt lagen. Att först slippa undan kraven enligt plan- och bygglagen på ett lagligt sätt och sedan ändra lovet till permanent, trots stridigheterna. Denna uppfattning förekommer bland gemene man och även bland branschfolk, till exempel i bygg- och konsultbranschen.

Ovan nämnda teori har visat sig inte alls stämma. Efter att det

tidsbegränsade bygglovet löpt ut, och maximal möjlighet till förlängning utnyttjats, måste åtgärden avvecklas om inte planändring skett och åtgärden därmed är planenlig och kan beviljas permanent bygglov.

### Regelns utformning

Regeln kring tidsbegränsade bygglov är vid en hastig granskning svårtillämpad och oförutsägbar. I paragrafen anges att byggnadsnämnden *får* ge tidsbegränsat bygglov om *någon eller några* men inte alla förutsättningar i 9 kap 30–32 a §§ PBL är uppfyllda. En svårighet är att tolka och bedöma vilka av förutsättningarna, och hur många, som ska vara uppfyllda. Byggnadsnämnderna har givits ett vitt handlingsutrymme att göra egna bedömningar i varje enskilt fall. Bedömnings- och handlingsutrymmet kan skapa brister i förutsägbarheten och risker ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Samtidigt är det viktigt för samhällsutvecklingen att det finns ventiler, som tillåter vissa lättnader, att ta till vid akuta oförutsedda situationer.

De faktorer som påverkar om en ansökan om tidsbegränsat bygglov kan beviljas är huruvida åtgärden är av *tillfällig karaktär*, uppfyller ett *tillfälligt behov*, avser bestå endast under en *begränsad tid* och om det presenterats tillräckligt konkreta *framtida lösningar*. Därutöver görs en bedömning av vilken påverkan åtgärden förväntas ha på omgivningen och om denna påverkan kan vara proportionerligt acceptabel utifrån de allmänna och enskilda intressena.

### Exempel på problematik

Hur många eller vilka av förutsättningarna som ska vara uppfyllda är sällan prövat i praxis. Under våren 2016 avgjordes två mål rörande nybyggnation av studentbostäder i Vänersborgs mark- och miljödomstol (MMD). Båda byggnationerna var omfattande, stred mot detaljplan och områdena för uppförande låg båda i Göteborgs stad. I det ena fallet, i Tynnered, (P 2325-15) beviljades tidsbegränsat bygglov och MMD menade att behovet av student-bostäder var tillfälligt då kommunen visat att konkret planläggning för permanent bebyggelse pågick på flera platser i kommunen. I det andra fallet vid Ramberget (P 3230-15) gjorde MMD en helt annan bedömning och menade att tidsbegränsat bygglov inte kunde beviljas då *ingen* av förutsättningarna i 9 kap 30–32 a §§ PBL var uppfyllda. Ingen vidare motivering till detta påstående gjordes av MMD. Fallen avgjordes med två veckors mellanrum och förutsättningarna kring uppförandet, pågående planläggning och avveckling var väldigt lika i de båda fallen.

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har sedan avgjort det andra fallet i mål P 1128-16 (2016-06-28). MÖD anser att bygglovet ska avslås på grund av att mark- och grundläggnings-åtgärderna varit för omfattande för att åtgärden ska anses vara av tillfällig karaktär. MÖD anser att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta domstolen och tillåter därför att domen överklagas.

### Historisk utveckling

Första gången tidsbegränsade bygglov reglerades i lagtext var i byggnadsstadgan från 1931. Sedan dess har regeln förändrats ett flertal gånger. Tidsbegränsningen har varierat från odefinierad *kort tid* till dagens tio år med möjlighet till förlängning om maximalt fem år. Ordalydelsen har också varierat genom åren, och därmed även innebörden. Eftersom det inte varit möjligt att förutse vilka ventiler som krävs har det antagligen varit svårt att specificera lagen mer, utan att den tappar sitt syfte.

### Modulbyggnation

Eftersom bostadsbyggandet har legat på en låg nivå de senaste 20 åren och inte motsvarat den befolkningsökning som skett, finns ett stort hinder för att hela befolkningen ska få möjlighet att bo i goda bostäder.

Flexibla moduler uppförda med tidsbegränsade bygglov skulle kunna vara en möjlighet att lösa det akuta behovet av bostäder. Tyvärr är modulbyggnation för bostäder ett relativt nytt och oprövat koncept och som i alla nya projekt förekommer oväntade problem som måste lösas,

exempelvis bristande kvalitet, estetik och upphandlingsfrågor.

Att använda tidsbegränsade bygglov för att främja en effektivare markanvändning tycker vi är hållbart men att bygga temporära bostäder med sämre kvalitet är inte hållbart. Behovet av bostäder är akut, vilket innebär att alla former av byggnationer som utökar bostadsbeståndet är bra. Dock är det viktigt att parallellt med modulbyggnationer inte försaka det långsiktiga permanenta bostadsbyggandet.

### Kommunens ansvar

Kommunerna måste visa att tidsbegränsade bygglov inte är ett sätt att gå runt lagen genom att ställa höga krav på avveckling. De bör även motivera sina beslut tydligare för att öka förståelsen hos alla. Vi tycker det är viktigt att den sökande ska visa att åtgärden bara fyller ett tidsbegränsat behov och att grannarna på så sätt skyddas genom denna bevisbörd. Kommunerna bör vara hård i sin tillsyn för att dessa tillfälliga byggnationer inte ska bli permanenta. En ökad tillsyn ger en trygghet till kommuninvånarna att reglerna följs. Kunskapen kring tidsbegränsade bygglov i samhället bör ökas, både hos tjänstemän, byggherrar och grannar.

Det är viktigt att det finns en enhetlig bedömningsgrund och vägledning för alla kommuner så att förutsägbarheten och rättssäkerheten fastställs. Om förutsägbarheten ökar vet byggherrarna vad som gäller, fler kan våga sig in på marknaden och ett ökat bostadsbyggande med tidsbegränsade bygglov möjliggörs.