

En effektivare plan- och bygglovsprocess, SOU 2013:34

Remissvar från Svenska Byggnadsvårdsföreningen

Byggnadsvårdsföreningen har inbjudits att lämna synpunkter på utredningen. Yttrandet har utarbetats av en grupp inom styrelsen med god kännedom om gällande regelverk och stor erfarenhet av ärendehantering.

Trots den korta utredningstiden har frågorna ofta analyserats på ett intressant och relevant sätt. När det gäller de framförda förslagen framhåller föreningen följande synpunkter som berör föreningens arbetsfält, nämligen den byggda miljön och dess värden ur såväl teknisk som antikvarisk och miljömässig synvinkel. Synpunkterna utvecklas i **bilaga 1**. Ett referat av innehållet i utredningen återfinns i **bilaga 2**.

Sammanfattningsvis anför Byggnadsvårdsföreningen:

Allmänt

- Plan- och bygglagen har inte fungerat som avsett för skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer, beroende på att möjligheterna till skydd i detaljplaner och varsamhet vid bygglovprövning och anmälningsärenden inte har utnyttjats av kommunerna
- Förslagen om att allmänna intressen endast ska beaktas i den översiktliga planeringen medför fara för att angelägna intressen på mer detaljerad nivå riskerar att inte kunna hävdas vid prövning av ärenden
- Förslaget kan medföra ökade incitament att säkra kulturhistoriska värden på en övergripande nivå men detta kräver dels resurser dels vilja från kommunerna
- Det är mycket tveksamt att kommunerna skall få ökade befogenheter över de allmänna intressena, däribland riksintressen, om man inte samtidigt får ökade krav i lagstiftningen på att beakta dessa intressen. Länsstyrelsernas roll behöver i så fall stärkas till skillnad vad som framgår av förslaget.
- Tillämpningen av den gällande lagstiftningen behöver fortsatt stöd med målsättningen att erhålla en lika effektiv och rättssäker hantering av plan- och byggärenden i hela riket och med beaktande bland annat av de kulturhistoriska värdena.

Översiktsplan

- De föreslagna områdesplanerna är intressanta men kommer att vara otillräckliga som beslutsunderlag. Områdesbestämmelser enligt vad som gällde före 2011-05-02 är ett bättre planinstrument på översiktlig nivå.
- Endast en liten bråkdel av bebyggelse och miljöer av kulturhistoriskt värde är skyddad enligt gällande plan- och bygglagen. För att kunna påbörja arbetet att uppfylla det nationella miljömålet "God miljö" beträffande den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen krävs helt andra prioriteringar när det gäller resurser som arbetsinsatser och finansiering, och övriga resurser, inte endast på kommunal nivå.

Detaljplaner

- Upphävande av bestämmelser i detaljplanerna vid utgången av genomförandetiden innebär en oacceptabel försvagning av möjligheterna till skydd av kulturhistoriskt värdefulla miljöer.
- Ett minimikrav är att sådana bestämmelser fortsätter gälla även efter genomförandetiden.
- Det alternativa förslaget till hantering av planbestämmelser enligt utredningens bilaga 4 är mera utvecklingsbart än huvudförslaget.

- Antikvariska förundersökningen bör alltid krävas i inledningen av en plan- eller bygglovsprocess.

Lov och anmälan

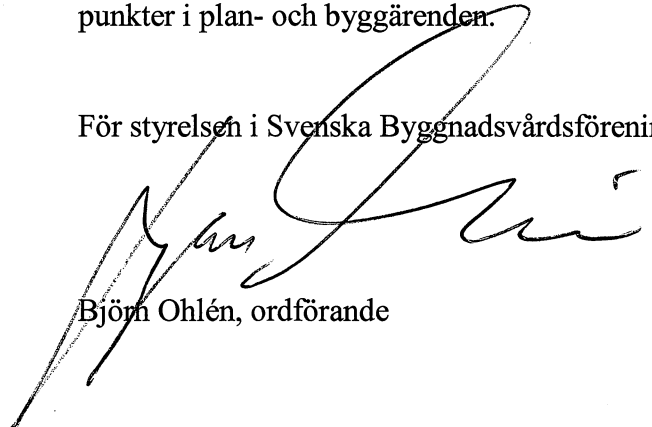
- Den slopade lovplikten under genomförandetiden för detaljplaner innebär otydligheter, minskade möjligheter till dialog med byggherrar och därmed försvagning av möjligheterna att tillvarata de kulturhistoriska värdena. Förslaget i sig är otydligt då även anmälan i byggnadsärenden skulle innebära en tillåtlighetsprövning.

- Föreningen avråder från ökad lovfrihet för kompletteringsåtgärder på en- och tvåbostadshus som kan medföra allvarliga förvanskningar av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Samråd

- Föreningen motsätter sig den föreslagna inskränkningen av möjligheterna till att lämna synpunkter i plan- och byggärenden.

För styrelsen i Svenska Byggnadsvårdsföreningen



Björn Ohlén, ordförande

Bilaga

Utveckling av Byggnadsvårdsföreningens synpunkter

Allmänt

Problemen med plan- och bygglagstiftningen generellt under årens lopp kan identifieras i bland annat följande fyra områden:

1. Tillämpningen av regelverket där rättsinstanserna fram till den nuvarande lagstiftningen alltför ofta har hänvisat till äldre rättsfall i rättspraxis och som medfört att kraven enligt 3 kap i den äldre plan- och bygglagen urholkades vilket i sin tur har medfört alltmer detaljerade detaljplaner. Denna problematik belyses tydligt i utredningen.
2. Kommunernas tillämpning som i många fall heller inte heller är i takt med de olika ändringar som förekommit sedan lagen tillkom. De nu aktuella ändringarna medför mycket stor risk för fortsatta och ökade skillnader i tillämpningen av regelverket i riket, vilket ytterligare minskar tilltron till systemet som sådant och direkt motverkar syftet med introduktionen av den nya plan- och bygglagen alltså en samordnad tillämpning. En allvarlig sida är att kommunerna har frångått skattefinansiering av detaljplaner till planer som bekostas av exploatörer vilket medför att de allmänna intressena inte försvaras i den utsträckning som regelverket förutsätter, i praktiken urholkning av det kommunala planmonopolet.
3. Samordningen mellan regelverken enligt miljöbalken (MB) respektive plan- och bygglagen (PBL). Utredningen innehåller inga analyser av detta komplexa problem som i sig utgör ett hinder mot en effektivare tillämpning i berörda ärenden.
4. Ett genomgående problem som har präglat alla lagreformer och utredningar sedan införandet av den äldre plan- och bygglagen har varit en övertro på att kommunerna svarar upp till sitt ansvar i och tillsätter tillräckligt med resurser för att ha moderna och aktuella planer på såväl översiktlig som detaljerad nivå.

När det gäller tillvaratagandet av kulturvärden vill föreningen dessutom särskilt påpeka att PBL inte har fungerat som avsett, till avgörande del beroende på att förutsättningarna på kommunerna i form av kompetens och ekonomi saknas.

Utredningen visar stor tilltro till att allmänna intressen endast behöver komma till tals i den översiktliga planeringen, närmast i översiktsplanen och dess olika ändringar och tillägg varav den föreslagna områdesplanen är en. Genom detta synsätt skulle aldrig någon situation uppstå där allmänna intressen ställs mot enskilda. Detta står i direkt motsats till de lovärenden som prövas efter genomförandetidens utgång enligt utredningens förslag där de allmänna intressena måste såsom hälsa, säkerhet och kulturvärden måste belysas eftersom endast det obligatoriska planinnehållet gäller. I själva verket finns de allmänna intressena med i alla prövningar i större eller mindre grad. Här hänger det föreslagna systemet inte ihop utan det finns stor risk att angelägna allmänna intressen inte beaktas i prövningen av byggprojekt.

Frågan om riksintressena är intressant. Här bejakar utredningen en utveckling där länsstyrelsernas ingripandegrunder slopas och enbart behåller regeringens planföreläggande. Utredningen menar att detta skulle kunna vara ett incitament för kommunerna att stärka ett kommunalt intresse att slå vakt om ett riksintresse. Detta incitament finns redan nu i plan- och bygglagen där det uttryckligen står att kommunerna ska beskriva hur de avser att hantera riksintressena. Om förslaget genomförs krävs även här ett mer långsiktigt förhållningssätt hos

kommunerna samt mod att våga säga att något har t.ex. höga kulturhistoriska värden, vilka kan komma att stå i konflikt i förtätning med ny bebyggelse.

Positivt är att förslaget skulle kunna öppna upp för en mer långsiktig planering där inte enskilda projekt styrda av en impulsiv marknad ges lika stort utrymme som idag. För kulturvärdena skulle det kunna innebära att större krav på kommunerna ställs att i ett tidigt skede beskriva de kulturhistoriska värdena och peka ut dessa så att de är kända förutsättningar för en fortsatt planering. Detta är något som också skulle bidra till en större förutsägbarhet som ofta fastighetsägare och övrig allmänhet efterfrågar. Om detta ska vara genomförbart krävs dock att kommunerna visar mod och verkligen pekar ut sina kulturhistoriskt värdefulla miljöer och sedan också står för dessa ställningstaganden vid planering, och vid prövning och genomförande av byggprojekt. Ökade resurser kommer att krävas vid det föreslagna arbetssättet eftersom detaljplanerna i princip försvinner som rationella beslutsunderlag med den ordning som föreslås av utredningen. All planering måste utgå från och förhålla sig till de befintliga värdena, först då kan ändringar och tillägg i bebyggelsen få kvalitativt innehåll och bidra till mervärden i den byggda miljön.

Föreningen är tveksam till att kommunerna ska få utökad makt över de allmänna intressena med hänsyn till resursbristen inom kulturmiljövården där de mindre kommunerna oftast inte har egen personal utan får lita till exempelvis läns museerna. Därmed har kommunerna även mindre utrymme att balansera mot enskilda intressen i plan- och byggärendena. Erfarenheterna visar att endast långsamt började kommunerna bygga upp sådan kompetens, en utveckling som nu helt har avstannat, och det är stor fara att angelägna kulturvärden inte kommer att kunna försvaras i ett längre perspektiv.

Översiktsplan

Förslaget innehåller i princip lika många nivåer i plansystemet som det nuvarande regelverket. Skillnaden mot nuvarande system är att man avskaffar områdesbestämmelserna och stagar upp systemet med områdesplaner som ersätter de s.k. fördjupningarna av översiktsplaner. Dessa får dock ett begränsat innehåll. Viss begränsad rättsverkan uppstår eftersom lovplikten utsträcks för vissa åtgärder för en- och tvåbostadshus.

Förslaget är att kommunerna ska ha utredningar om exempelvis kulturhistoriska värden i s.k. områdesplaner som å andra sidan inte får göras för detaljerade. Det har länge rått ett önskemål om att planer på den detaljerade nivån ska kunna täcka större områden än de fragmentariserade planer för kanske endast ett stadskvarter eller enstaka fastighet som har blivit följderna av att kommunerna inte upprättar egna planer utan endast där det finns ett exploatörsintresse. De föreslagna områdesplanerna kan vara en möjlighet men då erfordras att de även får viss rättsverkan. Det finns många goda exempel i kulturhistoriskt värdefulla miljöer där man ersatt detaljplaner med områdesbestämmelser. Det mest kända är kanske stadskärnan i Nora, av riksintresse för kulturmiljövården. Nuvarande områdesbestämmelser upphävs helt enligt utredningens förslag, såväl som på bestämmelser om utökad lovplikt som enligt föreslagna övergångsbestämmelser får gälla i ytterligare sex år. Det nuvarande systemet med områdesbestämmelser som kan förstärkas med detaljplan för att genomföra exempelvis allmän platsmark har så stora fördelar att de överträffar de föreslagna områdesplanerna och ger en tydlighet som områdesplanerna saknar.

Det finns en övertro på att kommunerna kommer att tillsätta resurser för kulturhistoriska inventeringar. Det har tidigare förekommit förslag från riksantikvarieämbetet om statliga bidrag för kulturhistoriska inventeringar, respektive en enklare hantering av utpekande av kulturhi-

storiskt värdefull bebyggelse. Dessa har inte realiserats och i dagsläget är endast en bråkdel av den skyddsvärda bebyggelsen identifierad, i ännu mindre grad skyddad genom plan- och bygglagen, miljöbalken eller kulturminneslagen. Förslagen enligt utredningen som tar bort de byggnader som omfattas av skydd i detaljplan och områdesbestämmelser medför att möjligheterna att genomföra det nationella miljömålet "God bebyggd miljö" minskas ännu mera än med nuvarande regelverk. Länsstyrelserna har nyligen genomfört inventeringar av hur möjligheterna till skydd av kulturhistoriskt värdefulla miljöer och byggnader har utnyttjats och redovisat förfärande låga antal; detta torde kunna bero dels på brist på resurser i kommunerna, dels på att frågorna har mycket låg prioritet hos beslutsfattarna.

Detaljplaner

Möjligheterna till långsiktigt skydd av kulturhistoriskt värdefulla miljöer försvinner enligt förslaget genom att planbestämmelser automatiskt blir upphävda i detaljplaner som inte har kvar någon genomförandetid. Detta innefattar bestämmelser om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (skyddsbestämmelser), varsamhet vid ändringar av byggnad (varsamhetsbestämmelser), krav på anpassning till kulturhistoriskt värdefull bebyggelsemiljö (hän-synsbestämmelser) förlorar sin rättsverkan, och därmed blir ointressanta. Möjligheterna till skydd av allmänna platser tas också bort. Dessa bestämmelser har föregåtts av omfattande utredningar och förhandlingar som plötsligt saknar värde som underlag och där själva bestämmelserna endast blir ett underlag utan rättsverkan. Förutom att det medför ökad risk för skada på kulturhistoriskt värdefulla miljöer innebär det också ett stort slöseri med de resurser som har lagts ned på dessa utredningar.

Ett lägsta krav på de föreslagna detaljplanerna är att även skyddsbestämmelser beträffande hälsa och miljö, respektive för bebyggelse, allmän platsmark och tomtmark i värdefulla miljöer, ingår i det föreslagna obligatoriska innehållet som fortsätta att gälla efter genomförandetidens utgång. Utredningen redovisar i sin bilaga 4 ett alternativt förslag som tar fasta på större möjligheter till avvikelser från detaljplanebestämmelser. Detta är betydligt mera utvecklingsbart än att detaljplanebestämmelser upphävs efter genomförandetiden; det kräver dock ytterligare överväganden bland annat om storleken på avvikelserna och vilken typ av planbestämmelser som kan bli föremål för tillåtna avvikelser.

Detaljfrågorna kan dock fördjupas om och när ett byggprojekt ger upphov till prövning i detaljplan eller bygglov. Här finns redan ett instrument som bör användas i betydligt större utsträckning, nämligen den antikvariska förundersökningen. Denna bör alltid krävas i inledningen av en detaljplan eller bygglovsprocess om de sker i ett område där en områdesplan är framtagen som påvisar att det finns kulturvärden.

I utredningen förutsätts det att detaljplaner i första hand är till för att förbereda exploatering. Detaljplaneinstrumentet har dock ett vidare användningssätt som underlag för jämställd behandling i bygglovfrågor mellan allmänna och enskilda intressen i olika konstellationer och utbyggnad av gemensamma nyttigheter. Med den konstruktion som föreslås är inte de nya områdesplanerna tillräckliga som ersättning. Områdesbestämmelser är i så fall ett instrument med större potential, bland annat för att skydda kulturvärden.

Lov och anmälan

Ansvaret för byggande och underhåll av byggnader åvilar byggherren. Samhällets möjligheter att medverka till att uppmärksamma de allmänna intressena bygger helt på kontakten med byggherrar, fastighetsägare och boende vilket är beroende av omfattningen av bygglovsplikten.

Behov av förenklingar av det nuvarande systemet med planer, bygglov och byggkontroll har behandlats i en lång följd av utredningar med stora personalresurser, i princip redan i de utredningar som föregick den äldre plan- och bygglagen. Förslagen om avskaffad, eller vilande, lovplikt i samband med detaljplaner med genomförandetid innebär ytterligare otydligheter än idag om när, var och i vilken omfattning som det råder lovplikt. Till detta kommer att långt ifrån alla projekt som förbereds parallellt med upprättande av detaljplan alls kommer till utförande och då ofta inte ens inom genomförandetiden. Förslaget medför i dessa fall att skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen försvagas även genom att möjligheterna till den förebyggande kontakt och diskussion med en bygglovsökande i inledningsfasen i ett lovärende tas bort.

Utredningens huvudförslag att avskaffa bygglovplikten under detaljplanens genomförandetid övertygar inte då man i princip även anger att kontroll med planbestämmelserna skall ske i samband med bygganmälan istället. Detta medför att bygganmälan blir en sorts förenklad bygglovprövning där man samtidigt inte undersöker överensstämmelserna med kraven på byggnadsverk enligt lagstiftningen.

Den föreslagna förändringen i PBL 9 kap 4 § som föreslås kan däremot medföra grava förvanskningar av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Att man utan bygglov ska kunna göra en tillbyggnad på högst 15 kvm om den inte placeras närmre gränsen än 4,5 meter samt att man ska kunna uppföra högst två takkupor som upptar maximalt halva takfallet om det inte innebär ingrepp i den bärande konstruktionen kan komma att få förödande konsekvenser både för enskilda byggnader såväl som helhetsmiljöer. Detta kan inte vara något som kan tillämpas på all bebyggelse och bör som tidigare alltid prövas i en bygglovsprocess där 8 kap PBL ska vägas in. Möjligheter till ingripande i efterhand finns men är tungrodda att tillämpa och prioriteras ned i konkurrens med andra angelägna arbetsuppgifter inom kommunerna.

Samråd

Förslaget innebär en inskränkning i samrådskretsen beträffande bland annat miljöorganisationer, vilket strider mot miljöorganisationers gällande talerätt enligt den s.k. Århuskonventionen som återfinns i 16 kap. 13 § MB.

Förslaget innebär vidare att möjligheterna till synpunkter inskränks såväl i detaljplaner som i bygglov, bland annat genom att grannar inte blir underrättade personligen utan blir beroende av ett anslag på byggplatsen och genom att man som fastighetsägare eller boende regelbundet och ofta måste gå in på kommunens hemsida för att bevaka sina rättigheter. Detta medför ett så stort krav på medborgarnas intresse att rätten till insyn i princip avskaffas för stora medborgargrupper.

Slutligen kan man fråga sig om utredningens förslag är tillräckligt tydliga eller om de istället kommer att ge upphov till godtyckliga tolkningar för när bygglov eller detaljplan krävs samt vad en s.k. områdesplan ska innehålla. I dagens planinstrument finns t.ex. möjligheten att använda sig av fördjupade översiktsplaner som i mångt och mycket påminner om det som i utredningen kallas områdesplan.

Bilaga 2

Utredningens förslag i korthet

Utredningen ska utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och bygglovsprocessen. När ska en detaljplan utarbetas och när ska bygglov krävas, eller kan de i vissa fall avskaffas helt? Bakgrunden är att planprocessen uppfattas som ineffektiv och långsam, vilket inte är förenligt med dagens krav på att tillgodose behovet av bostäder.

Utredningen menar att större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen, här bör frågor av mer övergripande karaktär såsom miljökvalitetsnormer, mellankommunal samordning och riksin-tressen vara utredda. Medborgarinflytandet bör huvudsakligen hanteras inom ramen för översiktsplanen och i mindre omfattning i enskilda projekt. Om det finns en aktuell översiktsplan som tydligt redovisar markanvändningen för en tätort eller stadsdel bör det leda till att detaljplaner inte behöver upprättas i samma utsträckning som idag och ansökningar om bygglov kan prövas direkt mot översiktsplanen. Inaktuella detaljplaner bör delvis upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Endast det obligatoriska innehållet ska finnas kvar. Kommunernas bedömningar i bygglovsskedet ska stärkas och samma möjlighet att hävda krav i bygglovsskedet som i en detaljplan bör finnas. Bygglovsbefrielse bör vara huvudregeln inom detaljplaner där utformningen redan är känd i detaljplaneskedet. För att möjliggöra detta föreslås ett nytt planinstrument, en s.k. områdesplan. Områdesplanen ska vara ett förtydligande av översiktsplanen och när det finns områdesplan ska ett byggprojekt bara prövas med antingen detaljplan eller bygglov, aldrig både och.