

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande

Datum 2009-08-17

Dnr 301-2206-2009

Ert datum 2009-05-26

Er referens M2009/2171/R

REMISS – Förslag till ny plan- och bygglag samt förslag till ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Riksantikvarieämbetet har uppmanats att yttra sig i rubricerade ärende.

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet anser att förslaget till ny författningstext för plan- och bygglagen har förtjänster, men att det inverkar negativt på bedömningen att det saknas en samlad motivtext. I de delar av författningsförslaget som rör myndighetens verksamhetsområde bör följande förändringar göras.

Förslaget till förändrad författningstext bör omformuleras så att den uppfyller europeiska landskapskonventionens krav på att erkänna landskapet i lag. Lagtexten bör uppmärksamma landskap som ett allmänt intresse och som en utgångspunkt för planering och byggande. Behovet av omformuleringar rör främst 2 kap., 3 kap. och 8 kap.

Kravet på fackmässiga bedömningar av särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden strider mot det synsätt som idag tillämpas inom kulturarvsområdet och riskerar att åsidosätta medborgarnas inflytande i värderingsfrågor. En omformulering bör därför göras av sista stycket i 2 kap. 6 §. Förslag lämnas nedan.

Översiktsplanens roll och status som stöd och vägledning när det gäller bevarande och hänsyn bör ha en fortsatt stor betydelse vid bygglovsprövningen. Den nu gällande möjligheten att vid bygglovet reglera frågor som rör placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter, utan krav på stöd i detaljplan eller områdesbestämmelser, bör därför finnas kvar. Förslag lämnas nedan.

Riksantikvarieämbetet

Storgatan 41
Box 5405
114 84 Stockholm

Tel 08-5191 8000

E-post riksant@raa.se

Hemsida www.raa.se

Org.nr 202100-1090

Plusgiro 599 94-4

Bankgiro 5052-3620

Riksantikvarieämbetet anser i övrigt att:

- principen med definitioner i 1 kap. är bra, men att de bör kompletteras med utvecklade motivtexter som kan bilda underlag till allmänna råd om tillämpning av begrepp som skydd, förvanskning, hänsyn m.m.,
- kraven på hänsyn och varsamhet bör gälla generellt som idag och inte endast för lovpliktiga åtgärder,
- det tydligare bör framgå vad skyddsbestämmelser är, och att det endast är sådana bestämmelser (och rivningsförbud) som kan berättiga till ersättning,
- förslaget i 2 kap. 11 § om samordning av beslut är positiv, men att det finns behov av att utveckla rutiner för information och samverkan vad gäller tillämpning av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
- formuleringen av 8 kap 11 § bör ändras så att den innefattar att även byggnader som **ingår** i ett värdefullt bebyggelseområde inte får förvanskas,
- det är bra att lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., förordningen om tekniska egenskapskrav samt förslaget om anmälningsplikt och kontrollansvarig på nytt inarbetas i plan- och bygglagen,
- det vid sidan av tekniska handlingar (10 kap. 18 §) även ska kunna krävas kulturhistoriskt underlag för att det ska vara möjligt att ta hänsyn till kulturhistoriska värden vid hanteringen av bygg-, mark- och rivningslov,
- den föreslagna förändringen i plansystemets uppbyggnad bör motiveras mer detaljerat. Resultatet av den konsekvensutredning som gjorts under sommaren 2009 bör remitteras till berörda myndigheter.

Utgångspunkter

Riksantikvarieämbetets utgångspunkt är att landskapet och kulturmiljön i en kommun är en resurs och en inspirationskälla för medborgarna, näringslivet och turismen. Plan- och bygglagen är av mycket stor betydelse för tillvaratagandet av och dialogen om kulturmiljökvaliteter i landskapet inklusive den byggda miljön. Den är även ett värdefullt komplement till lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Det är av avgörande betydelse att de generella spelreglerna för planering, byggande, användning och underhåll som anges i de materiella bestämmelserna i 2 kap. och 8 kap. tydligt betonar att hänsyn ska tas till den befintliga fysiska miljön i form av landskapet samt natur- och kulturvärden på platsen. Det betyder främst att ändringar och tillägg i den byggda miljön ska göras varsamt så att utmärkande karaktärsdrag i landskapet och den byggda miljön respekteras och tas tillvara. Det gäller såväl allmänna platser och vägar som tomter och byggnader. Varsamhet inbegriper även nytillskott som kan berika den befintliga miljön med vår tids prägel

om de utformas i samspel med den omgivande miljön. Befintliga historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden av betydelse för samhället och enskilda medborgare ska så långt möjligt bevaras och tas tillvara så att landskapets och den byggda miljöns historia kan upplevas och förstås.

Det är likaså av stor betydelse för hänsynen till landskapet och den byggda miljön att plan- och bygglagens goda möjligheter till medborgarinflytande, samråd och information upprätthålls under plan- och byggprocessens olika skeden.

I översiktsplanen kan kommunen, efter samråd med länsstyrelsen, intresseorganisationer och enskilda medborgare, rekommendera hur *betydelsefulla karaktärsdrag* i landskapet och den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. För att kunna fungera som stöd för detaljplanering och bygglov och beslut enligt annan lagstiftning ska översiktsplanen vara tillgänglig, tydlig och lättläst. Fördjupningar av översiktsplanen behövs ofta för att konkretisera rekommendationerna för kommundelar och bebyggelseområden.

Den viktigaste utgångspunkten för kulturmiljöarbetet är dialog och samförstånd mellan myndigheter och fastighetsägare. Fastighetsägarna är normalt mycket intresserade av att bevara och förändra sina fastigheter på ett varsamt och hänsynsfullt sätt, särskilt om de i tidiga skeden innan de planerar konkreta åtgärder blir medvetna om kulturvärdena och får kunskap om hur dessa kan hanteras. Det är också genom intresserade och kunniga fastighetsägare som bevarande och förvaltning av bebyggelsemiljön bäst kan ske. Dock kan det i vissa situationer finnas anledning för det allmänna (kommunen) att använda lagliga styrmedel för att tillgodose kulturmiljöintresset.

Juridiskt bindande bestämmelser som *säkerställer särskilda värden* kan fastställas i detaljplaner eller områdesbestämmelser. Preciserade skydds- och varsamhetsbestämmelser, ändrad lovplikt med mera kan antas för allmänna platser, tomter och byggnader av kulturhistoriskt värde efter samråd med länsstyrelsen, intresseorganisationer och berörda sakägare. Dokumenten kan fungera både som en överenskommelse mellan kommun och fastighetsägare och information till företagare och allmänhet.

Synpunkter

Riksantikvarieämbetet anser att den föreslagna författningstexten har förtjänster. Det inverkar dock negativt på bedömningen av såväl helheten som detaljer, att texten så tydligt är en sammanläggning av flera olika utredningar och att det saknas en samlad motivtext. Helhetsintrycket blir lidande av att det saknas en tydligt uttryckt riktningssangivelse i hur avvägningen bör ske mellan enskilda och allmänna intressen, mellan formell lagtillämpning och dialog med fastighetsägare m.m. Detaljerna handlar om att vissa förslag är delvis motsägelsefulla.

Välrenommerade, internationella forskare och analytiker anser att vi står inför en samhällsomvandling av samma dignitet som den på 1800-talet, från jordbrukssamhälle till industrisamhälle. Dagens omvandling brukar beskrivas i termer av globalisering, informationsekonomi och tjänstesamhälle. I detta samhälle har frihetsvärden en stark ställning. Medborgarnas önskemål om utrymme för egna initiativ ökar, samtidigt som det finns en önskan om en politik som handlar om livet och där moraliska och etiska frågor har en framskjuten plats. Motiven för en ändrad lagstiftning skulle kunna ta sin utgångspunkt i denna typ av samtids- och framtidsdiskussioner.

Landskapet som utgångspunkt för planering och byggande

Riksantikvarieämbetet har på regeringens uppdrag lämnat förslag till genomförande av europeiska landskapskonventionen i Sverige. Förslaget inbegriper författningsändringar i både plan- och bygglagen och miljöbalken. Riksantikvarieämbetets förslag har inte arbetats in i det förslag till ny författningstext för plan- och bygglagen som nu har remitterats.

Riksantikvarieämbetet anser att behovet kvarstår av att i plan- och bygglagen föra in ett fristående landskapsbegrepp samt att uppmärksamma landskapet som ett allmänt intresse. De huvudsakliga argumenten för detta är att (1) inför en eventuellt förestående ratificering tillgodose landskapskonventionens krav på att erkänna landskapet i lag, (2) landskapsperspektivet förstärker möjligheterna att i planeringen hantera sambanden mellan fysiska strukturer som bebyggelse, markanvändning och infrastruktur och sociala, ekonomiska och ekologiska processer samt (3) landskapsbegreppet utgör ett viktigt komplement till de mer instrumentella begreppen mark-, vatten och den fysiska miljön i övrigt.

Begreppet stads- och landskapsbild, som används i den nu föreslagna författningstexten, är enligt Riksantikvarieämbetets mening för snävt, delvis föråldrat och fångar främst formmässiga och estetiska aspekter.

Riksantikvarieämbetet föreslår att begreppet stads- och landskapsbild ersätts med begreppet **landskapets karaktär**. Begreppet ansluter till europeiska landskapskonventionens definition av landskap (artikel 1a) och innefattar både det rurala och urbana landskapet. Det lyfter fram inte bara de formmässiga uttrycken för samspelet mellan naturgivna och mänskliga faktorer, utan även rumsliga sammanhang samt miljöns immateriella, känslomässiga och historiska dimensioner. Begreppet landskapets karaktär främjar även en syn på landskapet som en arena med levande strukturer, processer och aktörer. Införandet av ett sådant landskapsbegrepp knyter också an till kommunernas ansvar för tätortsnära natur (se vidare proposition 2008/09:214 "Hållbart skydd av naturområden" s. 60).

Riksantikvarieämbetet föreslår att begreppet landskapets karaktär ersätter stads- och landskapsbilden i författningstextens: 2 kap. 3 §, 2 kap. 6 §, 3 kap. 2 §, 3 kap. 5 §, 8 kap 1 § samt i 8 kap. 7 §.

Värdering och medborgarinflytande

Enligt förslaget i 2 kap. 6 § *sista stycket* ska skydd av bebyggelseområden grundas på fackmässiga bedömningar. Förslaget om fackmässig bedömning togs första gången upp i PBL-kommitténs utredning *Får jag lov?* (SOU 2005:77). Riksantikvarieämbetet avvisade förslaget i ett remissvar 2006 till PBL-kommittén med motivering att begreppet i övrigt inte förekommer i plan- och bygglagen och att samtliga underlag som kommunen behöver för sina bedömningar rimligen är grundade på fackmässighet. Riksantikvarieämbetet finner inte skäl att ändra uppfattning i frågan och föreslår att kravet på fackmässiga bedömningar stryks från 2 kap. 6 § *sista stycket*. Riksantikvarieämbetet föreslår vidare att texten kompletteras så att det framgår att karaktärsdrag inte bara ska respekteras utan även tas tillvara. 2 kap. 6 § *sista stycket* får då följande lydelse:
Bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras **och tillvaratas**.

Frågan om vad som är kulturmiljö avgörs inte av något inneboende värde, utan av det värde som vi – människor och samhälle – tilldelar objekt, bebyggelse och landskap. Vad som betraktas som värde är heller inte statiskt utan relativt och kan variera från en generation till en annan. Vid planläggning är demokrati- och

delaktighetsaspekten av väsentlig betydelse. I sammanhang där beslut grundas på värderingar av till exempel kulturmiljö är det särskilt viktigt att ta till vara medborgarnas synpunkter. Detta synsätt kommer till uttryck i regeringens proposition 2008/09:214 "Hållbart skydd av naturområden" i vilket man betonar vikten av samverkan och delaktighet för att miljö kvalitetsmålen ska nås (s. 64). Det är även i linje med europeiska landskapskonventionens krav på att planering ska ta hänsyn till hur allmänheten värderar och använder landskapet. Detta synsätt bör enligt Riksantikvarieämbetets mening också präglade de offentliga åtagandena i arbetet med kulturmiljö.

Lagens struktur och plansystemet

Lagsystemets tillämpning förutsätter en tydlig och allmänt tillgänglig information om kommunens intentioner om hänsyn och utveckling av kulturvärden, som ger möjligheter till konstruktiva samråd mellan kommunen och fastighetsägare vid ändrings- och kompletteringsåtgärder. Riksantikvarieämbetet anser att översiktsplanen ska ha fortsatt stor betydelse som stöd och vägledning vid bygglovsprövningen. Med en väl utarbetad översiktsplan som innehåller rekommendationer om placering, utformning och utförande av byggnader, kan hänsyns- och bevarandefrågor till stora delar regleras vid bygglovsprövningen, även inom områden med mer eller mindre ålderstigna detaljplaner. Kommunen slipper därmed ändra i eller upphäva planer.

Riksantikvarieämbetet ser risker i det föreliggande förslaget till plan- och bygglag. Förslaget innebär att det högre grad än idag kommer att krävas stöd i rättsverkande detaljplaner eller områdesbestämmelser för att kommunen ska kunna hävda krav på hänsyn och bevarande. Riksantikvarieämbetet anser att det såväl inom som utanför detaljplanelagt område ska finnas kvar möjligheter för kommunen att vid bygglovet reglera frågor som rör placering, utformning samt utförande av byggnadsverk och tomter. Bland annat ska det vara möjligt att hävda förvanskningförbudet enligt 8 kap. 11 § och varsamhetskravet enligt 8 kap. 12 § utan föregående reglering i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Lagens uppbyggnad måste vara tydlig och begriplig. I den gällande plan- och bygglagen finns de materiella bestämmelserna i 2 och i 3 kap. Bestämmelserna i 2 kap. avser generella allmänna intressen medan bestämmelserna i 3 kap. främst avser sådant som kan regleras på enskilda tomter. Detta följs upp i 8 kap. som anger vilka materiella bestämmelser som gäller vid bygglovsprövningen utanför respektive inom detaljplan. Utanför detaljplanerat område prövas i princip alla

frågor i 2 och 3 kap. vid bygglovet. Inom områden med detaljplan återstår att vid bygglovet reglera frågor med stöd av bestämmelserna i 3 kap. Byggrättens omfattning är redan reglerad i detaljplanen, och kraven i 2 kap. ska vara tillgodosedda.

I förslaget till ny plan- och bygglag har bestämmelser som rör placering, utformning och utförande av enstaka byggnadsverk lagts in i 2 kap. samtidigt som vissa specificerade bestämmelser om förvanskningförbud och varsamhet finns i 8 kap. tillsammans med bestämmelser om tomters utformning m.m.

Riksantikvarieämbetet ser inte logiken i denna uppdelning, som också gör det svårt att förstå vad som gäller.

Den föreslagna formuleringen i 9 kap. 28 § punkt 3 är dessutom oprecis när det gäller vad som ska prövas vid bygglovet. Riksantikvarieämbetet förutsätter att detaljplanens främsta uppgift är att reglera byggrätter. En tydlig bestämmelse om vad som gäller vid bygglovsprövning utanför och inom plan saknas som vägledning för lagtillämpningen. Riksantikvarieämbetet anser att det med nuvarande förslag kan bli svårt vid bygglovhanteringen, att dels hävda bevarande och hänsyn inom detaljplanerat område om kraven inte är reglerade i planen, dels att överhuvudtaget hävda hänsyns- och bevarandefrågor utanför detaljplan.

Riksantikvarieämbetet befävar att förslaget kommer att medföra problem vid tillämpningen. En reglering i detaljplan (eller områdesbestämmelser) av byggnaders utformning kan bli mycket osmidig och kategorisk. Det är svårt att utforma rättsverkande bestämmelser som är tillräckligt nyanserade för alla tänkbara situationer. Samrådet med fastighetsägaren kanske måste ske i innan det finns konkreta planer på förändringar att förhålla sig till. Ett annat problem är att kommunernas detaljplanläggning idag begränsas till nya (frimärks-) detaljplaner för att reglera genomförandet av aktuella byggprojekt (där byggherren får stå för plankostnaden). Även om det kunde vara önskvärt i vissa situationer att på ett samlat sätt reglera byggnaders utformning etc. i ett bebyggelseområde, så säger erfarenheten att kommunerna sällan gör detaljplaner eller områdesbestämmelser som främst syftar till hänsyn och bevarande. Riksantikvarieämbetet anser att detta sammantaget innebär en stor risk att intresset av hänsyn och bevarande inte kommer att kunna tillgodoses med det föreliggande förslaget till ny plan- och bygglag.

Riksantikvarieämbetet ser fördelar med de nu gällande reglerna i 2, 3 och 8 kap. och förordar i första hand att dessa regler bibehålls. I andra hand kan en relativt enkel ändring i den nu föreslagna 9 kap. 28 § punkt 3 genomföras där det klargörs att bestämmelserna i 8 kap. 11 § (förvanskningsförbudet), 8 kap. 12 § (varsamhetskravet) och även 8 kap. 7 § (tomters utformning) kan prövas vid bygglovet. Riksantikvarieämbetet föreslår att den förändrade lydelsen i 9 kap. 28 § punkt 3 blir ... "**strider mot kraven i 2 kap. och 8 kap. i de delar som inte har prövats** ..."

Övriga synpunkter

Begrepp och definitioner (1 kap 2 §)

Principen med att i lagen definiera vissa grundläggande tekniska begrepp i 1 kap. 2 § är bra. Det finns också behov av att tydliggöra hur mer funktionella begrepp som till exempel skydd, förvanskning, hänsyn, varsamhet, natur- och kulturvärden, kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m. bör tolkas. Här behövs vägledning och stöd i utvecklade motivtexter som sedan kan bilda underlag för allmänna råd om tillämpningen av dessa begrepp. Riksantikvarieämbetet föreslår att Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att i samverkan ta fram sådana råd.

Generella krav på hänsyn och varsamhet (2 och 8 kap.)

De materiella bestämmelserna (2 och 8 kap) gäller enligt förslaget inte generellt som idag (enligt 9 kap 1 §), utan endast för bygglovspliktiga åtgärder. Friggebodar omfattas således inte av lagens generella bestämmelser om hänsyn, skydd och varsamhet. Också i de fall kommunen i detaljplan till exempel befriar från bygglovplikt och samtidigt inför hänsyns- och skyddsbestämmelser så torde den föreslagna formuleringen i 10 kap. 4 § innebära att detaljplaneregleringen inte gäller. Riksantikvarieämbetet anser att den gällande formuleringen i plan- och bygglagen bör finnas kvar.

Därutöver anser Riksantikvarieämbetet att förslagets 8 kap. 4 § punkt 2 om fritidshus bör utgå. Riksantikvarieämbetet ställer sig oförstående till varför inte fritidshus ska omfattas av kraven på en god form-, färg och materialverkan. Fritidshus finns ofta insprängda i många äldre villaområden och har stor betydelse för helhetsupplevelsen.

Skyddsbestämmelser (2, 4 och 8 kap.)

I lagförslaget används uttryckligen begreppet skyddsbestämmelser endast i 8 kap. 11 § som säger att tomter kan omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelse. Skyddsbestämmelser nämns däremot inte explicit i samband med byggnader. Formuleringen i 4 kap. 16 § "Preciserade krav för att följa förbudet mot förvanskning" får dock anses motsvara skyddsbestämmelser

Författningsförslaget innehåller flera och oprecisa möjligheter att skydda och tillvarata värdefull miljö och beakta kulturhistoriska värden vid planering och tillståndsgivning, såväl för områden som för enskilda byggnader, tomter och allmänna platser. Skydd i någon form kan omfatta bebyggelseområden (2 kap. 6 §), allmänna platser (4 kap. 8 §), tomter (4 kap. 16 § punkt 4 samt 8 kap. 11 §), bebyggelsemiljö, bebyggelse (4 kap. 2 § punkt 2.) samt byggnadsverk (4 kap. 16 §, och 8 kap. 11 §).

Riksantikvarieämbetet anser att det tydligare bör framgå att skyddsbestämmelser syftar till att förhindra förvanskning av befintliga byggnader, tomter och allmänna platser. Ersättningsregeln i 14 kap. 14 § bör klargöra att det endast är skyddsbestämmelser som kan berättiga till ersättning, och inte andra typer av bestämmelser som preciserar kraven på byggnader mm.

Samordning av beslut (2 kap. 11 §)

Riksantikvarieämbetet ställer sig positivt till förslaget i 2 kap. 11 § att kommunen ska sträva efter en samordning av beslut enligt olika lagar och vill särskilt poängtera behovet av samordning med beslut enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Bland annat behöver det i samband med kommunala beslut finnas kunskaper och information om kraven på hänsyn till fornlämningar enligt 2 kap. lagen om kulturminnen m.m. Det finns ett behov av att utveckla rutiner och processer för sådan samverkan. Riksantikvarieämbetet föreslår att Boverket och Riksantikvarieämbetet ges ett sådant uppdrag.

Förutsättningar för bygglov (8 kap. 11 §)

Enligt 3 kap. 12 § i nuvarande plan- och bygglagen gäller det så kallade förvanskningförbudet för bebyggelseområden med särskilda värden och inte enbart för enskilda byggnader. Detta överensstämmer med intentionerna om landskapets karaktär bland annat i den europeiska landskapskonventionen. Riksantikvarieämbetet anser därför att formuleringen av 8 kap. 11 § ska ändras enligt följande: En byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk,



miljömässig eller konstnärlig synpunkt **eller ingår i ett sådant bebyggelseområde** får inte förvanskas.

Hanteringen av bygglov (10 kap.)

Riksantikvarieämbetet ställer sig positivt till att lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., förordningen om tekniska egenskapskrav . samt förslaget om anmälningsplikt och kontrollansvarig inarbetats i 10 kap. Riksantikvarieämbetet anser dock att det vid sidan av tekniska handlingar (10 kap. 18 §) även bör kunna krävas kulturhistoriskt underlag för att kunna ta hänsyn till kulturhistoriska värden vid hanteringen av bygg-, mark- och rivningslov.

Behov av konsekvensanalys

Riksantikvarieämbetet anser det svårt att bedöma författningsförslaget utan vare sig motivskrivningar eller fullständig konsekvensutredning. För att rätt att kunna ta ställning till hur författningsförslaget samverkar med annan lagstiftning och stödjer uppfyllandet av miljökvalitetsmålen, i synnerhet målet god bebyggd miljö, krävs mer underlag. Riksantikvarieämbetet anser att den föreslagna förändringen av PBL-systemets uppbyggnad bör konsekvensbedömas och motiveras såväl vad gäller hanteringen av kulturmiljön som andra samhällsintressen samt att konsekvensbedömningen remitteras till berörda myndigheter.

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Inger Liliequist efter föredragning av antikvarien Michael Frisk. Även överantikvarien Knut Weibull, avdelningschefen Birgitta Johansen, biträdande avdelningschefen Anita Bergenstråhle-Lind, enhetschefen Margareta Gavatin samt verksjuristen Emma Grimlund har varit med om den slutliga handläggningen.

Inger Liliequist

Michael Frisk

Kopia till: Kulturdepartementet