

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

E-post: fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia e-post: linn.gloppestad@regeringskansliet.se

Dnr: Fi2021/02366

Dnr: AM2021-72

Remissvar - Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)

Stockholm den 2021-10-06

Karin Nilsson

Biträdande överintendent, ArkDes

Beredning:

Stina Westlin, strategisk utredare, ArkDes

Remissvar: Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)

Statens Centrum för Arkitektur och Design, ArkDes, ser behovet av en översyn av regelverket för bygglov och har med intresse tagit del av rubricerat betänkande för yttrande senast den 21 oktober 2021.

Sammanfattning av ärendet

Utredningen har på uppdrag av regeringen, genom kommittédirektiven ”Ett förenklat och effektivt regelverk för bland annat bygglov” (Dir. 2020:4) gjort en systematisk översyn av regelverket för lov med syftet att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bland annat bostäder. Av direktiven framgår att utredaren bland annat ska föreslå när lovplikt respektive anmälningsplikt bör inträda för olika typer av åtgärder, vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov ska ges och lämna de förslag till ändringar och följdändringar i plan- och byggregelverket och i annan reglering som bedöms motiverade utifrån utredarens analyser och ställningstaganden.

Sammanfattning av synpunkter

- ArkDes ser positivt på utredningens ansats att ta ett helhetsgrepp om regelverket för bygglov med syftet att göra handläggningen av dessa ärenden enklare, effektiv och mer rättssäker.
- ArkDes anser att det saknas ett arkitektur- och gestaltningsperspektiv i utredningen, och att detta perspektiv behöver vägas in på ett bättre och mer initierat sätt.
- ArkDes anser att utredningen underskattat betydelsen av kraven på bygglov, reglerna om prövningen och förutsättningarna för att ge bygglov för att verka mot målet i Politik för gestaltad livsmiljö. Konsekvenserna av utredningens förslag behöver utredas ytterligare bl.a. ur detta perspektiv.
- ArkDes menar att om ansvaret för komplexa bedömningar om arkitektonisk påverkan i hög grad skall föras över på enskilda byggaktörer, måste staten och kommunerna erbjuda god rådgivning och tydlig vägledning såväl proaktivt som under byggskedet.

- ArkDes anser att förslagen om ändrade förutsättningar för bygglov i områden med detaljplan och områdesbestämmelser och konsekvenserna av dessa behöver utredas ytterligare.
- ArkDes anser att både kommunernas arbete med översiktsplaner och översiktsplanerna i sig behöver stärkas. Översiktsplanerna behöver stärkas genom ett tillägg/program för att kunna utgöra det underlag för beslut om bygglov som beskrivs i utredningen.
- ArkDes vill betona vikten av att kommunerna såväl får stöd med resurser för att ta fram ett strategiskt underlag för bedömning av bygglov, som att de har rätt resurser och kompetens för att tolka innehållet efter att planen vunnit laga kraft.

Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)

Utredningens förslag

Utredningen föreslår omfattande förändringar av dagens bestämmelser om lov, förhandsbesked och anmälan genom ett helt nytt 9 kap. i plan- och bygglagen (PBL) och 6 kap. i plan- och byggförordningen (PBF). Förslag på ändringar av bestämmelser finns även i PBLs 1, 2, 4-8, 10-14 och 16 kapitel samt i PBFs 1, 3, 7, 9 och 10 kapitel. Utredningsmaterialet är extensivt, men sammanfattningsvis ges förslag på ändringar i PBL och PBF som rör var bygglov krävs inom och utanför områden med särskilt skydd, i vilka situationer det ska finnas krav på rivningslov och marklov, vilka åtgärder som ska omfattas av krav på anmälan och lov, de förutsättningar som föreligger för bygglov inom och utanför detaljplanelagt område, fler möjligheter för avvikelser från detaljplan och områdesbestämmelser, förutsättningarna för tidsbegränsade lov, krav på medgivande från totalförsvaret, handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked samt vissa ändringar i hur genomförandet av lov- och anmälningspliktiga åtgärder ska gå till. Utredningen föreslår vidare även ytterligare definitioner av berörda begrepp i PBL och PBF.

ArkDes synpunkter på utredningens förslag

Övergripande synpunkter

ArkDes ser positivt på utredningens ansats att ta ett helhetsgrepp om regelverket för bygglov, likaså den föreslagna nya strukturen i PBL och PBF samt de förtydliganden som görs av ett stort antal begrepp m.m.. Översynen är efterfrågad och kan bidra till att bygglovhandläggningen på kommunerna tydliggörs och effektiviseras på sikt.

ArkDes anser dock att det är anmärkningsvärt att den nationella politiken för arkitektur, form och design – Politik för gestaltad livsmiljö – enbart presenteras kort i utredningen och att det i övrigt helt saknas ett resonemang om och en beskrivning av konsekvenserna för denna politik och dess målsättning. ArkDes, som utgör en av de fyra myndigheter som har ett särskilt uppdrag att bevaka måluppfyllelsen av den nationella politiken för gestaltad livsmiljö, anser att utredningen underskattat betydelsen av kraven på bygglov, reglerna om prövningen och förutsättningarna för att ge bygglov för att verka mot målet i Politik för gestaltad livsmiljö.

I utredningsdirektiven anges att ett nytt regelverk ska säkerställa ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder. Enligt ArkDes är detta en central del i frågan om att nå målet i Politik för gestaltad livsmiljö men som utredningen inte, som det förefaller, alls har beaktat. Att säkerställa ett långsiktigt hållbart byggande handlar enligt ArkDes kanske främst om bygglovregelverkets koppling till PBL:s materiella krav, vilket utredningen hanterar förhållandevis ytligt.

ArkDes menar att de materiella kraven många gånger innefattar komplexa bedömningar om arkitektoniska värden, om byggnadens eller områdets karaktär och om byggnadens påverkan på omgivningen, vilka kräver sakkunskap och erfarenhet. Om dessa bedömningar i högre utsträckning förs över på enskilda byggaktörer måste åtminstone rådgivning inför byggåtgärder och dialog i byggskedet lyftas i regelverket. I annat fall styr regelverket inte tydligt mot ett långsiktigt hållbart byggande, och främjar därmed inte arbetet att nå målet för Politik för gestaltad livsmiljö.

Minskad lovplikt och begränsad byggdialog leder till negativa effekter på våra gemensamma livsmiljöer

Utredningens förslag innebär att ett stort antal åtgärder får uppföras utan lov eller anmälan, exempelvis byggnader på landsbygden utanför skyddade områden, vissa

fasadförändringar, de vanligaste tillbyggnaderna, vissa komplementbyggnader, murar, plank, altaner, pooler, skyltar och ljusanordningar. Syftet med den minskade lovplikten anges bl.a. vara att öka plan- och byggregelverkets ändamålsenlighet, underlätta tillämpningen av lagstiftningen samt att öka rättssäkerheten.

ArkDes stödjer principen att förenkla, förtydliga och att öka rättssäkerheten vid tillämpningen av lagstiftningen bl.a. för bygglov. ArkDes anser dock att en minskad lovplikt inte utgör en långsiktigt hållbar lösning på de i utredningen angivna utmaningarna. ArkDes vill framhålla att bygglovskrav och bygglovsprövning fungerar som viktiga delar i processen att på ett demokratiskt och rättssäkert sätt skapa långsiktigt hållbara städer och landsbygd.

Utformningen av våra stads- och landsbygdsmiljöer bygger i hög grad på grundliga avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. ArkDes anser att utredningsförslaget kommer att leda till att den professionella, holistiska bedömning, bl.a. kring kommunens utveckling, gestaltning och bevarande av miljöer samt avvägningar mellan olika berörda allmänna intressen som vanligtvis görs av kommunarkitekten och byggnadsnämnden vid exempelvis bygglovsprövning, i många fall nu kommer att kringgås och utebli. ArkDes menar att detta kan leda till kumulativa, negativa effekter på gestaltningen av våra gemensamma livsmiljöer.

Det går inte att bortse ifrån att den enskilde byggaktören med stor sannolikhet i första hand ser till sina egna intressen. Den enskilde byggaktören kan inte heller antas ha tillräcklig kunskap att tolka en detaljplan eller göra de kvalificerade avvägningar en kommunarkitekt eller byggnadsnämnd gör kring frågor som exempelvis rör de allmännas intressen och tillämpningen av plan- och bygglagens begrepp för lämplighetsbedömningar, d.v.s. åtgärdens lokalisering, hänsyn till omgivningen, god helhetsverkan, placering och utformning, god form, färg och materialverkan, varsamhetskrav och/eller krav på tomtens anordnande med utgångspunkt från stads- eller landskapsbilden.

I de fall där lovplikten tas bort, görs en förskjutning från rådgivning och handläggning av bygglovsärenden mot tillsyn i efterhand. Detta är såväl mer resurskrävande som osäkerhet för byggherrar och grannar samt ökar risken för att den byggda miljön skadas, i vissa fall permanent. ArkDes anser därför att krav på anmälan/startbesked och dialog med kommunarkitekten bör vara den lägsta

kravnivån i flertalet av de fall där utredningen föreslår bygglovsbefrielse inom samlad bebyggelse.

ArkDes menar att om ansvaret för dessa komplexa bedömningar om bl.a. arkitektonisk påverkan skall föras över på de enskilda byggaktörerna, måste kommun och stat också erbjuda dem god rådgivning och tydlig vägledning. Detta måste ske proaktivt inför och under byggskedet och inte enbart omfatta ett begränsat antal frågor som hälsa- och säkerhet, kulturmiljövärden och totalförsvarets intressen, utan även exempelvis arkitekturvärden och värdefulla naturmiljöer och naturvärden.

ArkDes anser att ett bygglovsförfarande som bygger på en förhandsprövning av olika åtgärders tillåtlighet och en god dialog mellan sökande och kommun är positivt för hela samhällsbygget samt att bygglovet som begrepp och fenomen är väl känt hos allmänheten. En stödjande, positiv och proaktiv dialog med kommunen uttryckt i ett tydligt bygglovsförfarande anser också ArkDes vara den grundläggande systematiken även i fortsättningen, samtidigt som handläggningen behöver vara enkel och anpassad utifrån ärendets storlek och komplexitet.

ArkDes anser också att det hade varit önskvärt om utredningen även berörde frågan om hur en snabbare och mer effektiv bygglovsprocess påverkar parametrar som hållbarhet och kvalitet, så att dessa inte underställs kortsiktiga ekonomiska överväganden.

Konsekvenserna av förslagen om ändrade förutsättningar för bygglov i områden med detaljplan och områdesbestämmelser behöver utredas ytterligare

Betänkandet innehåller ett antal förslag som rör förutsättningarna för bygglov i områden som omfattas av detaljplan. Exempelvis handlar det om kravet på planenligt utgångsläge vid bygglovsgivning och att detta krav ska upphöra att gälla 15 år efter att genomförandetiden har löpt ut. Det handlar också om en utökad möjlighet för byggnadsnämnden att göra undantag från kravet på planenligt utgångsläge, samt en utökad möjlighet att godta avvikelser från detaljplan och områdesbestämmelser.

ArkDes ställer sig tveksam till dessa förslag då de kan leda till kumulativa, negativa effekter för gestaltningen av våra offentliga rum och gemensamma

livsmiljöer. Utgångspunkten och de exempelsituationer som anges i utredningen för respektive förslag anser även ArkDes vara angelägna, men vidden av förslagets konsekvenser, bl.a. för våra gemensamma offentliga rum och gestaltade livsmiljöer, behöver utredas ytterligare. Alternativa lösningar till utredningens förslag bör övervägas.

Översiktsplanen behöver stärkas som underlag för bygglovsprövning genom ett separat arkitektur- och kulturmiljöprogram – ”Gestaltad livsmiljöprogram”

Utredningen föreslår att kommunerna i översiktsplanen ska peka ut byggnader, anläggningar och områden som är särskilt värdefulla utifrån historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Översiktsplanen ska även beskriva vilka hänsyn som krävs för att ta tillvara dessa värden.

ArkDes ställer sig positiv till förslaget, men anser att det finns flera aspekter som talar såväl för som emot valet av översiktsplanen som dokument för ovan nämnda utpekanden och hänsynsbeskrivningar. Alla kommuner har en översiktsplan, men långt ifrån alla kommuner har möjlighet att hålla den aktuell. Kommunernas monetära, personella och kunskapsmässiga resurser påverkar kvalitén på översiktsplanernas innehåll och möjligheten att se över och uppdatera innehållet. ArkDes vill därför trycka på vikten av att det skapas resurser för detta arbete under lång tid. ArkDes ställer sig därför positiv till utredningens förslag om finansiering på upp till 50 procent av utredningskostnaden, men anser att det inte räcker. Det är lika viktigt att kommunerna har resurser och kompetens att tolka innehållet i översiktsplanen och göra kvalificerade bedömningar och avvägningar även efter att planen har vunnit laga kraft, en fråga som behöver adresseras i utredningen.

Kraven på vad en översiktsplan ska innehålla är redan idag omfattande. Innehållet i en översiktsplan läggs därför oftast på en generell och övergripande nivå. Allt fler kommuner går nu även över till att göra digitala översiktsplaner. Den digitala formen gör att text och bildmaterial behöver begränsas ytterligare. ArkDes menar därför att ett separat dokument som utgörs av ett tematiskt tillägg till översiktsplanen eller ett fristående program/strategi därför vore ett bättre alternativ. I detta dokument skulle kommunen på ett mer utvecklat sätt kunna redovisa de särskilda värden som utredningen vill ska beaktas vid bygglovsprövning eller vid en bedömning om en ansökan om bygglov är aktuellt.

Kommunerna skulle med fördel kunna redovisa de historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärlig värdena med hänsynbeskrivningar samlat i ett (digitalt) dokument. Detta dokument skulle även kunna ha en framåtsyftande roll genom att beskriva kommunens ambitioner kring den tillkommande lokala arkitekturens anpassning och utveckling i såväl bebyggda miljöer som på landsbygden - ett kommunalt "gestaltad livsmiljöprogram". En sammanfattning av detta program skulle sedan kunna redovisas i översiktsplanen.

Det offentliga ska agera förebildligt

Det föreslås i utredningen att undantag från huvudregeln om krav på bygglov ska göras vid nybyggnad av små byggnader upp till 15 kvadratmeter, som ska användas för kollektivtrafiken eller placeras på allmän plats som kommunen är markägare till. De exempel som anges i utredningen är bygglov för busskurer och andra väderskydd, valstugor, informationsbodas och allmänna toaletter. Kravet på att byggnaden endast får stå där en viss tid tas även bort.

ArkDes anser att detta förslag kan få stora negativa effekter på de offentliga miljöerna, d.v.s. om lämplighetsbedömningen vad gäller lokalisering, hänsyn till omgivningen, god helhetsverkan, placering och utformning, god form, färg och materialverkan, samt varsamhetskrav som rör berörda kulturmiljöer m.m. uteblir. ArkDes menar att mängden av de små byggnader som utredningen ger exempel på kan bli ansenlig i de offentliga rummen, och att kommuner, regioner och staten ska agera förebildligt vad gäller samtliga offentliga byggnader oavsett byggnadens storlek, i enlighet med målet för Politik för gestaltad livsmiljö.

Alla ska ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen i kommunen

Medborgardialog och allmänhetens möjlighet till inflytande är centrala frågor i plan- och bygglagen. Även målet för Politik för gestaltad livsmiljö betonar att alla ska ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön. ArkDes vill därför trycka extra på att utredningens förslag behöver säkra att berörda medborgare informeras och involveras i tillräcklig utsträckning i de bygglovsprocesser som rör åtgärder som påverkar våra gemensamma livsmiljöer, och att t.ex. kretsen berörda vid grannhörande inte görs för snäv utan anpassas efter bygglovsärendets art.

En digitaliserad bygglovsprocess ökar effektiviteten och rättssäkerheten

ArkDes anser, i likhet med utredningen, att förslaget kan komma att ge ytterligare förutsättningar för digitalisering och automatisering av bygglovsprocessen vid landets byggnadsnämnder. ArkDes menar dock att ett nationellt framtaget digitalt verktyg/plattform för bygglovsärenden till och med är centralt i arbetet med att effektivisera och rättssäkra bygglovsprocessen. Detta då ett digitalt verktyg för bygglovshantering snabbt skulle kunna göra en selektering och analys av ett inlämnat bygglovsärende utifrån dess geografiska lokalisering, ärendets art, storlek, komplexitet m.m. och styra den enskilde byggaktören till en för ärendet anpassad kommunal bygglovsprocess.

Ett digitalt verktyg skulle även kunna ge en tidig indikation på vilka andra värden som berörs av åtgärden. Verktöget skulle också kunna påkalla när krav på dialog med kommunarkitekten behövs, exempelvis kring berörda allmänna intressen och/eller tillämpningen av plan- och bygglagens krav på lämplighetsbedömning. ArkDes anser att ett digitalt bygglovsverktyg därmed även skulle gynna arbetet med att uppnå målet för Politik för gestaltad livsmiljö.

Bestämmelser om arkitektur och gestaltning måste implementeras i PBL

Det saknas ett arkitektur- och gestaltningsperspektiv i utredningen, vilket återigen aktualiserar frågan om att det finns ett behov av en översyn av bestämmelserna i PBL inom detta område. ArkDes anser att Politik för gestaltad livsmiljö skulle få ett bättre genomslag i den fysiska planeringen, t.ex. vid bygglovsprövning, om frågorna implementerats på ett tydligare sätt i PBL. En aspekt som skulle kunna lyftas och vägas in i utredningen.

ArkDes har inga övriga synpunkter på remissen utöver de ovan formulerade tilläggen och inspelen.