



Handläggare
Maria Tognolina
E-post
maria.tognolina@sfv.se

Regeringskansliet
Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se
linn.gloppestad@regeringskansliet.se

Yttrande över Finansdepartementets remiss

Betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov, SOU 2021:47

Inledning

Statens fastighetsverk (SFV) har mottagit remiss *Betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov SOU 2021:47*.

SFV har tagit del av betänkandet och lämnar nedanstående kommentarer och synpunkter.

SFV:s uppdrag och fastigheter

SFV ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom. SFV ska inom sitt uppdrag bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning. SFV förvaltar en sjundedel av Sveriges yta och cirka 4000 byggnader. Många av SFV:s objekt är statliga byggnadsminnen med skyddsföreskrifter men förvaltningen gäller även byggnader som är enskilda byggnadsminnen, som ligger inom kulturresevat och riksintresse för kulturmiljövården och/eller som är försedda med skyddsbestämmelser i detaljplan.

SFV yttrar sig utifrån sin erfarenhet som förvaltare av mark och byggnader om förslag som kan få betydelse för förvaltningen och utvecklingen av SFV:s fastigheter och närområden. SFV driver sällan detaljplaneprocesser som byggaktör, men är ofta berört som sakägare av plan- och/eller bygglovsprocesser. SFV säljer också mark för samhällsbyggnadsändamål för statens räkning.

I SFV:s uppdrag ligger att förvalta en del av det gemensamt ägda kulturarvet för framtida generationer. Våra fastigheter representerar ett stort kulturhistoriskt och samhällsekonomiskt värde. De berättar om vår historia och är en källa till kunskap, upplevelser och social sammanhållning.

Sammanfattning

SFV uppskattar den genomgång som görs av direktiv, uppdrag och förutsättningarna kring det historiska och nu gällande plan- och byggrättsliga regelverket liksom angränsande lagstiftning eftersom det underlättar diskussionen och förståelsen av de förslag utredningen lämnar.

SFV ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom. Många av SFV:s objekt är statliga byggnadsminnen med skyddsföreskrifter men förvaltningen gäller även byggnader som är enskilda byggnadsminnen, som ligger inom kulturresevat och riksintresse för kulturmiljövården och/eller som är försedda med skyddsbestämmelser i detaljplan.

Flera av dessa fastigheter utgör betydande delar av äldre stadskärnor, exempelvis i Uppsala, Lund och Stockholm. Utformningen av en ny PBL kan få stora konsekvenser för SFV:s möjligheter att i sin fastighetsförvaltning efterleva de mål som satts upp i Agenda 2030 och i bland annat de nationella miljö kvalitetsmålen, kulturmiljömålen och målet för arkitektur, form och design. Det gäller för SFV som ansvarig för förvaltningen av statens egna fastigheter men även den påverkan som följer av att andra aktörer vidtar åtgärder på omgivande bebyggelse.

SFV tycker sammantaget att det finns positiva förslag i utredningen men också stora luckor som i förlängningen riskerar att bidra till en utarmning av Sveriges kulturmiljöer och gestaltade livsmiljöer. Miljö kvalitetsmålen, kulturmiljömålen och målet för gestaltad livsmiljö omhändertas inte på ett trygghetssätt i förslaget på ny lagstiftning, som i första hand innebär minskad kravställning och minskad kontroll, förutom en i vissa fall välkommen förenkling.

SFV anser att konsekvenserna för kulturmiljöer, både inom samlad bebyggelse och på landsbygden, tydligare bör utredas och redovisas innan enklare regler för byggnation utanför särskilt utpekade områden samt utom detaljplan införs.

SFV ser att förslagen med förändrad respektive differentierad lovplikt inom och utom detaljplan kommer innebära en förskjutning av bedömningen av bebyggelsens kvalitet, kulturmiljö påverkan och gestaltning från det allmänna genom byggnadsnämnden till den enskilde byggherren. Det är ofta i bygglov- och planprocessen som det finns möjlighet att utreda kultur- och naturvärden och göra avvägningar mellan olika intressen och ansvara för den helhetsverkan som en åtgärd kan medföra på den bebyggda miljön.

SFV anser att det är angeläget att byggnadsnämnden genom bygglovsprövning även fortsättningsvis styr bebyggelsens, inklusive komplement- och tillbyggnaders, omfattning, utformning och placering så att bebyggelse i, eller som ansluter till känslig kulturmiljö utförs med hänsyn till denna, både inom och utom detaljplan.

SFV:s synpunkter

SFV redovisar sina synpunkter på, och kommenterar till, utredningens förslag under samma kapitelrubriker som i betänkandet. Därutöver har SFV inga synpunkter.

Kapitel 1 Författningsförslag

Utredningen föreslår att det av översiktsplanen ska framgå sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden.

SFV anser att förslaget med en ny bestämmelse i 3 kap. 5 § PBL som innebär en skyldighet för kommunen att i översiktsplan peka ut särskilt värdefulla byggnadsverk och bebyggelseområden i grunden är bra.

SFV ser en risk med att kvaliteten i dessa bedömningar och beskrivningar kan komma att skifta väsentligt mellan olika kommuner bland annat beroende av resurser och kunskap. Arbetet med inventering och bedömning i samband med översiktsplanering kräver särskild kompetens och säkerställande av oberoende objektivitet vid bedömningar, vilket kan innebära ett omfattande utredningsarbete för kommunerna. SFV anser att ett sådant arbete är väl motiverat då kulturhistoriska värden i den

bebyggda miljön och i kulturlandskapet har stor betydelse ur ett hållbarhetsperspektiv och utgör en viktig resurs i samhället.

SFV anser att konsekvenserna för kulturmiljöer, både inom samlad bebyggelse och på landsbygden, tydligare bör utredas och redovisas innan enklare regler för byggnation utanför särskilt utpekade områden samt utom detaljplan införs. Bland annat tycks skydd för byggnaders interiör, planlösning och stomme saknas i utredningens förslag, om objektet inte är skyddat som byggnadsminne eller statligt byggnadsminne.

Kapitel 2 Inledning, 3 Grundläggande förutsättningar och 4 lov- och anmälningsplikten

SFV uppskattar den genomgång som görs av direktiv och uppdrag i kapitel 2 *Inledning*. Likaså är den genomgång som görs av förutsättningarna, historisk tillbakablick på det plan- och byggrättsliga regelverket och angränsande regleringar i kapitel 3 *Grundläggande förutsättningar* liksom i kapitel 4 *lov- och anmälningsplikten* värdefull och underlättar diskussionen av de förslag utredningen lämnar.

SFV uppskattar den genomgång av mål som görs i kapitel 3, god bebyggd miljö, hållbar stadsutveckling, kulturmiljömålet, gestaltad livsmiljö med flera.

SFV anser däremot att miljö kvalitetsmålen, kulturmiljömålen och målet för gestaltad livsmiljö inte omhändertas på ett betryggande sätt i förslaget på ny lagstiftning. Konsekvenserna av föreslagna förändringar för dessa mål måste utredas och redovisas tydligare innan förändringar genomförs.

SFV ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom. Många av SFV:s objekt är statliga byggnadsminnen med skydds föreskrifter men förvaltningen gäller även byggnader som är enskilda byggnadsminnen, som ligger inom kulturresevat och riksintresse för kulturmiljövården och/eller som är försedda med skyddsbestämmelser i detaljplan. Flera av dessa fastigheter utgör betydande delar av äldre stadskärnor, exempelvis i Uppsala, Lund och Stockholm, och utformningen av en ny PBL kan få stora konsekvenser för SFV:s möjligheter att i sin fastighetsförvaltning efterleva de mål som satts upp i Agenda 2030 och i de nationella miljö kvalitetsmålen, kulturmiljömålen och målet för arkitektur, form och design. Det gäller SFV som ansvarig för förvaltningen av statens fastigheter men även den påverkan som följer av att andra aktörer vidtar åtgärder på omgivande bebyggelse.

I betänkandet redogörs för att en särskild utgångspunkt har varit att det bara ska krävas lov för en åtgärd om det verkligen behövs en prövning i förhand för att berörda intressen ska få genomslag.

SFV anser att i bedömningen av om en åtgärd bör kräva lov utgå från av hur vanliga åtgärder är, var de vanligtvis genomförs och om de typiskt sett kan förväntas medföra skada är för snäv. Utgångspunkterna behöver breddas till att omfatta exempelvis åtgärder för energibesparing, omställning till förnybara energikällor samt en strävan efter minskat klimatavtryck och minskad negativ påverkan på natur- och kulturmiljöer.

SFV anser att konsekvenserna för kulturmiljöer, både inom samlad bebyggelse och på landsbygden, tydligare bör utredas och redovisas innan enklare regler för byggnation utanför detaljplanelagt område införs.

SFV ser att förslagen med förändrad respektive differentierad lovplikt inom och utom detaljplan respektive inom särskilt utpekade område kommer innebära en förskjutning av bedömningen av bebyggelsens kvalitet, kulturmiljö påverkan och gestaltning från det

allmänna genom byggnadsnämnden till den enskilde byggherren. Det är ofta i bygglov- och planprocessen som det finns möjlighet att utreda kultur- och naturvärden och göra avvägningar mellan olika intressen.

SFV anser att det är angeläget att byggnadsnämnden genom bygglovsprövning även fortsättningsvis styr bebyggelsens, inklusive komplement- och tillbyggnaders, omfattning, utformning och placering så att bebyggelse i känslig kulturmiljö utförs med hänsyn till denna, både inom och utom detaljplan. Detta bör även gälla bebyggelse som ligger utanför utpekade område men som ansluter till känslig kulturmiljö.

Kapitel 7 Överväganden och förslag

SFV anser att det är tydligt att utgångspunkten är att lovplikten bör regleras i lag och anmälningsplikten av förordning och att de förslag om ändringar i PBL som härav följer är tydligt förankrade i denna utgångspunkt.

SFV anser att det förslag om förenklade bestämmelser om underrättelse till grannar och kungörande av anmälan som innebär en inskränkning av den krets som ska underrättas riskerar att försvaga det allmännas intresse och insyn i PBL-processen. SFV menar att lagen på ett tydligt sätt istället bör definiera vem som är sakägare och därmed ska underrättas direkt.

Att ett beslut endast ska delges sakägare vars synpunkter inte har blivit tillgodosedda bedömer SFV vara rimligt, liksom förslaget att beslutet ska kungöras på kommunens digitala anslagstavla på dess webbplats.

SFV anser att det är bra att nu gällande regleringar i befintliga detaljplaner och områdesbestämmelser om utökad lovplikt fortsatt föreslås att gälla till dess planen eller bestämmelserna ändras, vilket redogörs för i kapitel 7 på sid 514.

Utredningen föreslår dessutom att kommunerna i översiktsplanen ska peka ut dessa särskilt värdefulla byggnader, anläggningar och områden. Kommunerna ska i översiktsplanen också redovisa kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata värdena.

SFV anser det vara positivt att översiktsplanen ska innehålla en beskrivning och värdering av värdefulla områden enligt ny paragraf i PBL. SFV ser dock en risk i att regleringen av värdefulla kulturmiljöer kan försämrats då kommunen får ett stort ansvar i ett relativt tidigt skede och att det finns en risk i att kommunen inte kommer att mäta med detta.

SFV anser att förslagen med förändrad respektive differentierad lovplikt inom och utom detaljplan respektive inom särskilt utpekade värdefulla områden kommer innebära en förskjutning av bedömningen av bebyggelsens kvalitet, kulturmiljöpåverkan och gestaltning från det allmänna genom byggnadsnämnden till den enskilde byggherren. SFV anser att detta riskerar att ge negativa konsekvenser på helhetsverkan i den byggda miljön då strävan efter långsiktig hållbarhet inte längre prövas av någon myndighet.

I utredningen bedöms att ett undvikande av prövning av samma frågor genom olika lagstiftningar är värt att eftersträva, bland annat när det gäller kulturmiljölagen. Det föreslås bland annat att det inte ska krävas bygglov om åtgärden omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 kap. kulturmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

SFV vill framföra att beträffande kulturmiljölagstiftningen är det viktigt att en stor medvetenhet råder beträffande de olika lagarnas och förordningarnas syfte. Prövning enligt PBL sker utifrån ett lokalt helhetsperspektiv medan kulturmiljölagstiftningen (KML och FSBM) i första hand syftar till ett särskilt skydd för de delar som uttrycker de synnerligen höga kulturhistoriska värden som motiverar beslut om byggnadsminne eller statligt byggnadsminne.

Varsamhetsaspekten och särskilda kulturhistoriska värden som är lokalt betingade är således inte alltid skyddade genom kulturmiljölagstiftningen. Det gäller även miljöbalkens bestämmelser om Nationalstadsparken och riksintressen för kulturmiljövården som där skyddas med utgångspunkt från ett nationellt perspektiv.

SFV anser att den tillståndsprövning som görs av tillsynsmyndighet för byggnadsminnen, Riksantikvariemyndigheten, RAÄ, inte kan ersätta prövning enligt PBL. RAÄ prövar påverkan strikt utifrån skyddsbestämmelserna för objektet i fråga och inte utifrån påverkan på omgivande miljö, till exempel hur stadsmiljön påverkas vid ändring av en byggnad. RAÄ prövar inte heller påverkan på riksintresse för kulturmiljövården.

SFV anser att RAÄ:s prövning enligt kulturmiljölagen, KML, inte kan ersätta kommunens prövning enligt PBL, eller för den delen länsstyrelsens prövning av påverkan på riksintresse.

SFV anser därför att frågan om prövning enligt annan författning än PBL behöver utredas ytterligare innan förändringar i lagstiftningen genomförs.

Beslut

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Ingrid Eiken Holmgren. Planarkitekt Maria Tognolina har varit föredragande. I handläggningen har också rättschef Mats Wiberg, finansdirektör Mats Wikström, direktör Annakarin Wiberg, samordnare Christian Levander, enhetschef fastighetsrätt Jon Granstedt, enhetschef projektledning Kristin Åberg Nilsson, projektutvecklare Vanja Knocke, projektutvecklare Maria Lundkvist och kulturarvsspecialist Olle Nylind deltagit.

Ingrid Eiken Holmgren

Maria Tognolina