

Finansdepartementet

## Remissvar Falu kommun: Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47), dnr Fi2021/02366.

### Sammanfattning

Falu kommun har granskat betänkandet *Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)* ur kulturhistoriskt perspektiv och avger, i samråd med företrädare för myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor, följande yttrande:

1. Den övergripande tanken med områdesstyrd bygglovplikt är god.
2. Falu kommun delar utredningens synpunkt på att förslaget om krav på utpekande av särskilt värdefulla områden i översiktsplan, kombinerat med en tydligare koppling till lovplikt, innebär ett ökat skydd för kulturvärden jämfört med i dag. Falu kommun bedömer dock att arbetsinsatsen för att möjliggöra detta kommer att bli mycket stor, och att realistiska medel måste tillsättas för genomförandet. Falu kommun konstaterar också att översiktsplanen inte är rätt instrument för att hantera enskild bebyggelse och att det är mycket svårt för kommunerna att i förväg kunna precisera alla enskilda byggnader med särskilda kulturhistoriska värden eftersom det handlar om en så stor mängd och variation av bebyggelse.
3. Terminologin i utredningen är oklar vad gäller begreppen skydds- och varsamhetsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Utredningen är också oklar vad gäller lovplikten i förhållande till varsamhetsbegreppet.
4. Falu kommun delar utredningens uppfattning om att den ändrade lovplikten för rivningslov ökar skyddet för kulturvärden och välkomnar en ökad möjlighet att pröva rivning av en särskilt värdefull byggnad genom lov. En sådan formulering medför dock ett behov av översyn av den lagstiftning i 14 kap 7 § PBL som styr ersättningsfrågan vid rivningsförbud eller vägrat rivningslov.
5. Falu kommun vill poängtera att det finns en stor risk att kulturvärden går förlorade om prövningen flyttas från bygglovprövning i förväg till prövning genom tillsyn i efterhand.

6. Ur kulturhistoriskt perspektiv innebär upphörandet av anmälningsplikt för underhåll av särskilt värdefull byggnad att man förlorar möjligheten att i förväg pröva om en önskad underhållsåtgärd är lämplig ur kulturhistoriskt perspektiv, vilket är olyckligt.
7. Utredningens förslag är alltför fokuserad på visuell upplevelse av kulturhistoriska värden, framför allt vad gäller fasadändring. Kulturhistoriskt värde handlar inte bara om visuella upplevelsevärden utan lika mycket om dokumentvärden som kan utgöra källa till historisk kunskap.
8. Det vore önskvärt med en lovplikt för murar, plank, altaner och pooler även inom särskilt värdefullt område och för områden som regleras genom områdesbestämmelser.
9. Det finns en risk att ta bort den parallella prövningen av kulturhistoriska värden mellan PBL och kulturmiljölagen eftersom många frågor som hanteras av PBL inte täcks in av kulturmiljölagen.
10. Den utökade möjligheten att godta avvikelser från gällande detaljplan skapar t.ex. möjlighet att godkänna inredande av vind trots förbud mot vindsinredningen i gällande detaljplan. I många fall finns ett förbud mot vindsinredning av kulturhistoriska skäl, till exempel för att man vill bevara ett specifikt taklandskap. I sådana fall blir det mycket olämpligt att bevilja inredande av vind som strider mot bestämmelserna i en detaljplan.
11. Falu kommun ställer sig i övrigt bakom skrivelsen från Sveriges Kommuner och regioner, SKR.
12. Falu kommun konstaterar att ett förverkligande av aktuellt remissförslag kommer att kräva stora tillskott av resurser i form av finansiering och personal.

## **Bakgrund**

Falu kommun har granskat betänkandet *Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)* ur *kulturhistoriskt* perspektiv och ställer sig positiv till utredningens övergripande mål, att ta fram ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk för bygglov. Falu kommun lämnar nedanstående synpunkter på hur förslaget kan komma att påverka hanteringen av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och områden.

### **Områdesstyrd bygglovplikt**

Den övergripande tanken med områdesstyrd bygglovplikt är god.

**Särskilt värdefulla områden och byggnader ska redovisas i kommunernas översiktsplaner**

Det finns en viktig poäng med att kommunerna ska redovisa sina kulturmiljöer och säkerställa skyddet för dessa byggnader och områden. Kulturhistoriska värden hanteras idag många gånger bristfälligt och prioriteras bort till förmån för andra, starkare intressen, ofta ekonomiska. Ur det perspektivet är det en god tanke att peka ut särskilt värdefulla områden i en översiktsplan.

Falu kommun delar alltså utredningens synpunkt på att förslaget om krav på utpekande av värdefulla byggnadsverk och bebyggelseområden kombinerat med en tydligare koppling till lovpliktsbestämmelse innebär ett ökat skydd för aktuella kulturvärden jämfört med i dag. Falu kommun konstaterar dock att översiktsplanen inte är rätt instrument för att hantera enskild bebyggelse och att det dessutom får anses vara näst intill en omöjlighet för kommunerna att i förväg kunna precisera alla enskilda byggnader med särskilda kulturhistoriska värden eftersom det handlar om en så stor mängd och variation av bebyggelse. Risken blir då att enskilda byggnader med särskilt kulturhistoriskt värde förvanskas om de inte kan kopplas till den lovplikt som hör till ett område som redovisas i översiktsplan eller omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelse.

Falu kommun bedömer också att arbetsinsatsen för att möjliggöra detta kommer att bli nästan orälistiskt stor och kostnadskrävande, och att realistiska medel måste tillsättas för genomförandet.

Om förslaget går igenom vad gäller redovisning av särskilt värdefulla byggnader och områden kommer det också att ställa höga krav på bl.a. Boverket att vägleda vad som ska anses vara särskilt värdefull byggnad eller område enligt 8 kap 13 § PBL.

**Högre lovplikt för särskilt värdefulla byggnader och områden**

Det finns en god tanke med att koppla bygglovplikten till byggnaders och områdets kulturhistoriska värde. Områdesstyrd bygglovplikt bygger dock på att kommunerna verkligen uppfyller sin skyldighet att i förväg redovisa byggnader och områden med särskilt kulturhistoriskt värde för att detta förslag ska fungera ur kulturhistoriskt perspektiv.

Utredningen föreslår att bygglovplikten bland annat ska kopplas till om det finns skyddsbestämmelser i gällande plandokument. De kulturhistoriska värdena hos många byggnader med särskilt kulturhistoriskt värde säkerställs dock inte genom *skyddsbestämmelser* utan genom *varsamhetsbestämmelser* i gällande planbestämmelser. Boverket är tydliga med att varsamhetsbestämmelser kan vara ett fullgott skydd även för en byggnad med särskilt kulturhistoriskt värde. I utredningen saknas dock både en diskussion om användningen av varsamhetsbestämmelser och hur dessa ska kopplas till en lovplikt. Det är därför olämpligt att enbart koppla lovplikten inom detaljplanelagt område till om en byggnad omfattas av skyddsbestämmelser. Lovplikten bör istället kopplas till om byggnaden bedöms vara särskilt värdefull enligt 8 kap 13 § PBL eller om det finns preciserade varsamhetskrav att förhålla sig till. I utredningen är terminologin oklar vad gäller skydds- och varsamhetsbestämmelser, och det förs inte ett tillräckligt resonemang om skillnaden mellan dessa begrepp.

Det finns också byggnader som inte lever upp till begreppet "särskilt värdefull" enligt PBL 8:13 men som ändå har höga kulturhistoriska värden. Dessa byggnader omfattas inte av förvanskningsförbudet enligt PBL 8:13, men däremot av varsamhetskravet enligt PBL 8:17. Om varsamhetskravet inte omfattas av utökad bygglovplikt riskerar värdena att gå förlorade i större utsträckning än idag. Det vore därför önskvärt att höja lovplikten även på varsamhet för att kunna följa upp att varsamhetskravet efterlevs i praktiken.

Eftersom bestämmelser om skydd av kulturvärden kan utlösa krav på ersättning så finns det också ett visst motstånd hos kommunerna att jobba med skyddsbestämmelser och rivningsförbud. Om bygglovplikten dessutom är högre för hus med skyddsbestämmelser än med varsamhetsbestämmelser blir risken stor att kommunerna i första hand väljer att jobba med varsamhetsbestämmelser framöver, eftersom det kommer att anses vara enklare och mer riskfritt.

**Lovplikten för rivning utvidgas för särskilt värdefulla byggnader och områden**  
Falun kommun delar utredningens uppfattning om att den ändrade lovplikten för rivningslov ökar skyddet för kulturvärden och välkomnar en ökad möjlighet att pröva rivning av en särskilt värdefull byggnad genom lov. En sådan formulering medför dock ett behov av översyn av den lagstiftning i 14 kap 7 § PBL som styr ersättningsfrågan vid rivningsförbud eller vägrat rivningslov.

**Ökat behov av tillsyn**

Falun kommun vill poängtera att det finns en stor risk att kulturvärden går förlorade om prövningen sker genom tillsyn i efterhand. Kulturhistoriska värden har ofta koppling till en byggnads autenticitet och graden av bevarat originalmaterial, vilket är värden som ofta är omöjliga att återställa i efterhand. Risken är alltså stor att stora kulturhistoriska värden går förlorade om prövningen skall ske i efterhand genom tillsyn. Dessutom fungerar tillsynsverksamheten dåligt eller inte alls i många kommuner, varför olovliga åtgärder riskerar att lämnas helt utan prövning eller rättelse.

**Anmälningsskyldighet ska regleras genom PBF (plan- och byggförordningen) och inte genom PBL (plan- och bygglagen)**

Ur kulturhistoriskt perspektiv innebär upphörandet av anmälningsskyldighet för underhåll av särskilt värdefull bebyggelse att man förlorar möjligheten att i förväg pröva om en önskad underhållsåtgärd är lämplig ur kulturhistoriskt perspektiv. Man tappar också möjligheten till att i förväg ha en dialog med fastighetsägaren om lämpligt tillvägagångssätt. Eftersom tillsynsverksamheten i kommunerna ofta inte fungerar som den ska kommer risken att öka att olämpliga åtgärder inte heller kommer att behöva justeras i efterhand.

**Fasadändring / utvändiga ändringar av kulturhistoriskt värdefulla byggnader**

Utredningen föreslår att begreppet fasadändring ska definieras som en ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter kulör, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre karaktärsdrag påverkas på annat sätt. Utredningen menar att det endast är färgens visuella egenskaper som ska utlösa lovplikten, medan färgtypen i mer teknisk bemärkelse istället får prövas utifrån påverkan på byggandens yttre karaktärsdrag på annat sätt.

Falun kommun vill poängtera att för byggnader med särskilt kulturhistoriskt värde är inte bara kulören värdefull, utan många gånger även färgtyp. Byte av färgtyp skall dock enligt utredningen inte påverka lovplikten. Istället får färgtypen i mer teknisk bemärkelse prövas utifrån påverkan på byggandens yttre karaktärsdrag på annat sätt enligt utredningen. Vad ett sådant annat sätt är redovisas inte. Likaså kan ett befintligt originalmaterial som t.ex. gamla originalfönster, dörrar och fönsterfoder, ha ett högt kulturhistoriskt värde, som går förlorat om det byts ut. Det är oklart om hantering av dessa detaljer räknas som fasadändring och därmed omfattas av lovplikt på särskilt värdefulla byggnader.

Utredningen är väldigt fokuserad på byggnaders exteriörer, framför allt om de vänder sig mot gata/allmän plats. Många kulturhistoriskt värdefulla byggnader har också värdefulla interiörer. Utredningen berör inte alls hur interiörer ska omfattas av lovplikt vad gäller särskilt värdefulla byggnader.

Kulturhistoriskt värde handlar inte bara om visuella upplevelsevärden utan lika mycket om dokumentvärden som kan utgöra källa till historisk kunskap. Det är mycket olyckligt att reducera kulturhistoriskt värde till någonting ytligt visuellt, när kulturhistoriska värden i själva verket är något mycket mer komplext. Kulturhistoriska värden skall inte säkerställas enbart genom vad som kan vara upplevelsemässigt trivsamt utan måste också kunna säkerställa mer djupgående värden, som inte alltid är visuellt avläsbara eller tydliga. Utredningens förslag är alltför fokuserad på visuell upplevelse av kulturhistoriska värden.

#### **Lovplikt för murar, plank, altaner och pooler**

Utredningen föreslår att för murar och plank, altaner och pooler bör bygglovplikt gälla endast i områden som omfattas av en detaljplan om anläggningarna överskrider i författningen angivna mått. Däremot ska lovpliken inte gälla för områden som regleras av områdesbestämmelser eller inom områden som är särskilt värdefulla. Avgränsningen innebär att många murar, plank, altaner och parkeringsplatser inte kommer att omfattas av något krav på lov.

Dessa typer av anläggningar; murar, plank, altaner och pooler, kan ofta ha stor betydelse för upplevelsen av en kulturmiljö, oavsett om området är detaljplanelagt eller inte. Det vore därför önskvärt med en lovplikt för dessa anläggningar även inom särskilt värdefullt område, samt för områden som regleras genom områdesbestämmelser.

#### **Parallell prövning mellan olika lagstiftningar**

Utredningen föreslår att frågor som bevakas av tex kulturmiljölagstiftningen inte bör prövas parallellt med motsvarande prövning i PBL. Många åtgärder som påverkar kulturvärdena på ett påtagligt sätt täcks inte in av kulturmiljölagen och skyddsföreskrifterna till ett byggnadsminne. Det finns därmed en risk med att ta bort prövningen genom PBL för dessa frågor och man riskerar att åtgärder "hamnar mellan stolarna". En sådan ändring av lagstiftning måste, om den ska genomföras, preciseras mycket noga och utformas i samråd med länsstyrelsen.

**Avvikelse från detaljplan**

Utredningen föreslår fler och förtydligade möjligheter att godta avvikelser från detaljplan och områdesbestämmelser. Utredningen föreslår bland annat att bygglov får ges för åtgärder som avviker från detaljplan eller områdesbestämmelse under vissa förutsättningar. En byggnadsnämnd ska till exempel kunna godkänna inredande av vind trots förbud mot vindsinredningen i gällande detaljplan.

I många fall finns ett förbud mot vindsinredning av kulturhistoriska skäl, till exempel för att man vill bevara ett specifikt taklandskap. I sådana fall blir det mycket olämpligt att bevilja inredande av vind som strider mot bestämmelserna i en detaljplan.

**Övrigt**

Falu kommun ställer sig i övrigt bakom skrivelsen från Sveriges Kommuner och regioner, SKR.

Falu kommun konstaterar att ett förverkligande av aktuellt remissförslag kommer att kräva tillskott av resurser i form av finansiering och personal.

**Beslutet ska skickas till**

Finansdepartementet, [fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se)

Linn Gloppestad, [linn.gloppestad@regeringskansliet.se](mailto:linn.gloppestad@regeringskansliet.se)