

## Yttrande

Datum 2021-10-14  
Klassificering 1.1.4  
Dnr RAÄ-2021-1549

Ert datum 2021-06-21  
Ert dnr Fi2021/02366

**Avdelning** Kulturmiljöavdelningen  
**Enhet** Enheten för  
kulturmiljöintegrering

## Ett nytt regelverk för bygglov, Betänkande av bygglovsutredningen (SOU 2021:47)

Regeringskansliet har begärt att Riksantikvarieämbetet yttrar sig över rubricerat betänkande. Yttrandet avser de delar som berör påverkan på kulturmiljöer och den gestaltade livsmiljön. Fokus läggs därför på förslaget att kommunerna ska bli skyldiga att peka ut värdefulla miljöer i översiktsplanen i enlighet med författningsförslaget gällande 9 kap. 19 § plan- och bygglagen (PBL).

### Sammanfattning

Det är positivt att betänkandet tydligt lyfter fram betydelsen av kulturmiljöns värden i den plan- och byggrättsliga regleringen. Riksantikvarieämbetet tillstyrker utredningens förslag med undantag av förslaget om att bygglov inte ska krävas inom utpekade miljöer om åtgärden omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 kap. kulturmiljölagen.<sup>1</sup>

Riksantikvarieämbetet anser att utredningen inte i tillräckligt stor omfattning har analyserat och utvecklat förslaget om utpekande av värdefulla miljöer. Inte heller har konsekvenserna av förslaget analyserats fullt ut. För att förslaget ska vara möjligt att genomföra krävs tydligare riktlinjer och mera resurser till kommunerna för att peka ut värdefulla byggnader, allmänna platser och bebyggelseområden. Fortsatta överväganden krävs när det gäller verkan av att utpekanden ska ske i den icke juridiskt bindande översiktsplanen samt risken att kulturvärden utanför utpekade områden negligeras och därmed kan skadas eller förloras.

### Synpunkter

**Lovplikten i utpekade värdefulla områden, författningsförslag 9 kap. 19 §,** Förslaget om kommunernas skyldighet att peka ut värdefulla områden och den utökade lovplikten för dessa områden är positivt och kan stärka kulturmiljöns

**Riksantikvarieämbetet**  
Box 1114  
621 22 Visby  
Tel 08-5191 8000  
E-post [registrator@raa.se](mailto:registrator@raa.se)  
[www.raa.se](http://www.raa.se)  
Org.nr 202100-1090  
Bankgiro 5052-3620

<sup>1</sup> Författningsförslaget 9 kap. 19 § sista stycket.

position inom kommunernas arbete med planering och lov. Detta är i linje med vad Riksantikvarieämbetet i flera andra sammanhang har lyft fram.

#### *Kommunernas förutsättningar*

En central fråga är kommunernas möjligheter att kunna peka ut värdefulla byggnader, allmänna platser och bebyggelsemiljöer på ett ensat och rättssäkert sätt. Det finns stora brister inom kommunerna både när det gäller antikvarisk kunskap och resurser att hantera kulturmiljöfrågor.<sup>2</sup> Det är därför tveksamt om förslaget är genomförbart och om de goda intentionerna att stärka kulturvården i plan- och byggprocessen kan uppnås. Kriterier för och vägledning till hur utpekandena ska gå till har inte presenterats utan ska hanteras av Boverket med stöd av bland andra Riksantikvarieämbetet.<sup>3</sup> I betänkandet saknas en analys av kommunernas förutsättningar att peka ut och aktualisera dessa utpekanden samt en bedömning av konsekvenserna av bristfälliga och inkonsekventa utpekanden. Inte heller berörs risken för att andra intressen än kulturmiljöhänsyn kan påverka vad som väljs ut som värdefulla objekt och områden.

#### *Kommunala underlag för utpekanden*

Utredningen föreslår att totalt 25 mnkr ska tillföras kulturmiljövårdsanslaget under fyra år som stöd till kommunernas arbete med att ta fram kulturmiljöprogram och liknande underlag för att kunna peka ut värdefulla områden. Förslaget baseras på antalet kommuner som helt saknar kulturmiljöprogram enligt Boverkets miljömålsenkät 2018 och att kommunerna ska finansiera hälften av kostnaden. I samma enkät svarade dock lika många kommuner att de endast har kulturmiljöprogram för en del av kommunen eller att ett arbete pågick med att ta fram ett sådant. Riksantikvarieämbetet bedömer därför att den föreslagna summan är för liten och att fyra år är för kort tid för att alla kommuner ska hinna ta fram underlag som kan utgöra ett stöd för utpekanden.

Idag skiljer sig de kommunala kulturmiljöprogrammen väsentligt åt såväl beträffande omfattning som vilka typer av kulturmiljöer som tas med och hur de värderas. Riksantikvarieämbetet vill framhålla att det är väsentligt att även

---

<sup>2</sup> I Boverkets miljömålsenkät 2018 angav närmare hälften av de svarande kommunerna att de inte alls hade tillgång till antikvarisk kompetens. Riksantikvarieämbetet. 2017. *Kulturvården i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar att ta hänsyn till kulturvården*. Stockholm; Riksantikvarieämbetet. 2018. *Kulturvården försvinner i byggprocessen. Intervjuer och aktgranskning av bygglovsärenden*. Stockholm; Se även studie av Edith Lalander Malmström, 2021, *Kommunerna och den byggda miljös kulturvården*, (<https://rekoforskning.se/presentationer>)

<sup>3</sup> Författningskommentarer 10.1, 3 kap, s. 945f.

kulturhistoriskt värdefulla landskap ingår och pekas ut i kulturmiljöprogrammen. De bör också kunna pekas ut som värdefulla områden för att åtgärder som kan innebära en negativ påverkan på kulturmiljön i dessa områden ska kunna prövas.

#### *Förslagets kopplingar till Riksantikvarieämbetets arbete*

Utredningen anger att det finns en mängd digitala underlag som kan hjälpa kommunerna att peka ut områden, bland annat Riksantikvarieämbetets bebyggelseregister.<sup>4</sup> För närvarande görs en översyn och utveckling av registret. I samband med detta har vissa utmaningar identifierats. Det rör främst att den information som skapas vid till exempel en byggelseinventering inte blir registrerad och därmed allmänt tillgänglig. Riksantikvarieämbetet ser att det finns en möjlighet att ställa krav på att de kulturmiljöprogram med byggelseinventeringar som finansieras av den föreslagna höjningen av kulturmiljövårdsanslaget, registreras i Riksantikvarieämbetet bebyggelseinformationssystem. Genom en central förvaltning av denna typ av information skulle kommunernas plan- och byggprocesser underlättas, bland annat vid utpekanden i översiktsplan. Ett ensat, aktuellt och tillgänglig planeringsunderlag med nationell överblick ger möjlighet till långsiktig uppföljning av byggelseutvecklingen vilket underlättar en rättssäker hantering av värdefulla kulturmiljöer.

När det gäller bebyggelseinformation finns behov av se över ytterligare regleringar, främst i PBL och Boverkets byggregler (BBR). Riksantikvarieämbetet föreslår därför att man i detta arbete även ser över vilka krav som behövs för att åstadkomma en samlad bebyggelseinformation på nationell nivå.

Riksantikvarieämbetet förväntas bidra i framtagande av kriterier och utbildningar gällande utpekanden samt tillhandahållande av underlag.<sup>5</sup> Riksantikvarieämbetet ser positivt på att bidra i vägledning av kommunerna och bedömer att myndigheten kan bidra till vägledning av kommunerna bland annat genom att tillsammans med Boverket formulera kriterier för utpekanden och delta i utbildningar. Vidare kan arbetet med det nya informationssystemet för bebyggelsen samordnas med kommunernas arbete för att öka tillgängligheten till denna information. Riksantikvarieämbetet kan också ta fram stöd och riktlinjer för kommunernas arbete med kulturmiljöprogram

---

<sup>4</sup> Överväganden och förslag 7.10.7, s. 946.

<sup>5</sup> Konsekvensutredning, 9.5.6, s. 912.

### *Koppling till andra lagrum*

Enligt betänkandet ska lovplikten inom värdefulla områden inte gälla åtgärder i en miljö skyddad enligt 3 eller 4 kap. kulturmiljölagen (KML)<sup>6</sup>. Riksantikvarieämbetet avstyrker detta förslag och anser att den utökade lovplikten bör gälla även dessa miljöer. Länsstyrelsens prövning av ett beslut enligt 3 eller 4 kap. KML avser färre aspekter än vad bygglovsprövning enligt PBL gör. När det gäller 3 kap. KML är det byggnadsminnets skyddsbestämmelser som reglerar vad som prövas och de har en varierande utformning och omfattning och kan ibland också endast omfatta en del av en miljö.

Översiktsplanen är enbart ett vägledande dokument vilket kan komma att påverka vilken betydelse utpekade områdena tillmäts. Exempelvis kan det uppstå oklarhet kring detaljplaner med skyddsbestämmelser belägna utanför utpekade områden. Förslaget innebär inte att möjligheten att säkerställa skydd för kulturvärden i detaljplanen tas bort. Riksantikvarieämbetet ser dock en risk att skyddsbestämmelserna i detaljplanerna kommer få en svagare ställning och på sikt minska i antal och ersättas av juridiskt osäkra utpekanden i översiktsplanen.

Skyldigheten att redovisa särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden införs i 3 kap. 5 § PBL. Det torde ge länsstyrelsen möjlighet att i sitt granskningsyttrande anmärka på brister när det gäller utpekandet. Det är dock otydligt om otillräckliga utpekanden ska vara en ingripandegrund för länsstyrelserna när de granskar översiktsplanen.

Utredningen skriver att kommunernas tillsyn är väsentlig och i flera fall anges att frågor får hanteras genom kommunernas tillsyn, till exempel lovbefrielsen för fasadändring.<sup>7</sup> Det är dock dels i många fall tveksamt om kommunerna har kompetens och resurser att utföra sådan tillsyn, dels kan förlorade kulturvärden ofta inte återskapas. Vad gäller exempelvis fasadändring av en kulturhistoriskt värdefull fasad kan egenskaper helt ha gått förlorade och inte vara möjliga att återställa.

Utredningen föreslår att anmälningsplikten flyttas från 16 kap. 7 § PBL till 6 kap. PBL och att det endast är de tekniska egenskapskraven som ska beaktas. Det kan leda till att kulturvärden inte tas med i bedömningen. Idag krävs anmälan för underhållsåtgärder för byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser i en

<sup>6</sup> Författningsförslag 9 kap. 19 § sista stycket.

<sup>7</sup> Överväganden och förslag 7.6-7, sid 539.

detaljplan, även för åtgärder som inte är bygglovspliktiga, vilket medför att kulturvärden måste beaktas i denna typ av ärenden.

*Risk för sämre hantering av kulturvärden inom områden som inte pekas ut*

Mot bakgrund av kulturvärdenas svaga ställning i många kommuner och de brister i antikvarisk kompetens kan förslagen leda till att en varsam hantering av kulturvärden i de områden som inte pekas ut försvåras. Det finns en risk att regleringarna om god helhetsverkan (2 kap. 6 § PBL), varsamhetskravet (8 kap. 17 § PBL) som gäller överallt försvåras. Det är angeläget att förtydliga och säkra att varsamhetsbestämmelserna alltid gäller och att miljöer som uppfyller kriterierna i 8 kap. 13 § PBL ska kunna identifieras utanför de i översiktsplanen utpekade områdena. Möjligheten att kunna tillämpa den bestämmelsen oavsett om det är utpekade eller inte är en av styrkorna med gällande lagstiftning. Detta är särskilt viktigt då underlag är svåra att hålla aktuella och för att synen på vad som är kulturhistoriskt värdefullt förändras med tiden.

### **Konsekvensbeskrivning**

Flera av Riksantikvarieämbetets invändningar avser att konsekvensanalysen borde ha fördjupats.

För det första gäller det en analys av kommunernas möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt peka ut värdefulla byggnader, allmänna platser och bebyggelseområden och därmed kunna genomföra utredningens förslag på det sätt som är avsett. Riksantikvarieämbetet ser en stor risk för skillnader mellan olika kommuner och därmed en minskad rättssäkerhet. Detta kan i sin tur leda till flera överklaganden. Inte heller konsekvenserna av att frågor föreslås hanteras vid kommunernas tillsyn uppmärksammas tillräckligt i konsekvensbeskrivningen.

Vidare borde konsekvenserna för de områden som inte pekas ut och hur varsamhetskravet ska efterlevas i dessa områden ha varit föremål för en noggrannare analys som bland annat kan kopplas till kulturmiljömålen och målen för politikområdet för gestaltad livsmiljö. Även det faktum att utpekanden sker i översiktsplanen som inte är juridiskt bindande och osäkerheten kopplat till det borde ha belysts.

Riksantikvarieämbetet, som är en av de fyra myndigheter som har ett särskilt uppdrag att bevaka den nationella politiken för gestaltad livsmiljö, noterar att politiken presenteras i betänkandet men att konsekvenserna av utredningens



förslag för politikområdet inte beskrivs. I utredningsdirektiven anges att ett nytt regelverk ska säkerställa ett långsiktigt hållbart byggande av bland annat bostäder. Detta handlar i stor utsträckning om bygglovregelverkets koppling till plan- och bygglagens materiella krav, vilket utredningen hanterar förhållandevis ytligt. De materiella kraven innefattar många gånger komplexa bedömningar om arkitektoniska och kulturhistoriska värden, om byggnadens eller områdets karaktär och om byggnadens påverkan på omgivningen, vilka kräver sakkunskap och erfarenhet. Om dessa bedömningar i högre utsträckning genom förenklingar i bygglovsprocessen förs över på enskilda byggaktörer utan samhällets inblandning måste rådgivning och dialog i byggskedet lyftas i regelverket. I annat fall styr regelverket inte tydligt mot ett långsiktigt hållbart byggande och främjar inte arbetet mot målet i politiken för gestaltad livsmiljö.

I anslutning till utpekandena vill Riksantikvarieämbetet framhålla möjligheten att samordna utpekandena med det nya bebyggelseinformationssystemet som skulle kunna leda till positiva konsekvenser genom ökad tillgänglighet av information som är av avgörande för förståelsen och bevarandet av kulturvärden.

Detta beslut har fattats av överantikvarien Knut Weibull efter föredragning av utredaren Eva Dahlström Rittsél. Även avdelningschefen Marja-Leena Pilvesmaa har varit med om den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

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

[kulturdepartementet.registrator@regeringskansliet.se](mailto:kulturdepartementet.registrator@regeringskansliet.se)