

2017-10-09



BYGGNADS
VÅRDS
FÖRENINGEN

Näringsdepartementet
Mäster Samuelsgatan 70
111 21 Stockholm

n.registrator@regeringskansliet.se
marie.egerup@regeringskansliet.se
(både word- och pdf-format)

Yttrande över Detaljplanekravet – delbetänkande av översiktsplaneutredningen SOU 2017:64

Svenska byggnadsvårdsföreningen, SBF, har tagit del av betänkandet utsänt på remiss till den 31 oktober 2017. SBF anför följande utifrån föreningens verksamhetsområde:

Sammanfattning

- SBF anser att det ensidiga fokus som råder i den allmänna debatten på att det är detaljplanen som är hindret för ett snabbt byggande inte är korrekt. Denna syn på detaljplanen som ett hinder framgår också av kommittédirektivet för översiktsplaneutredningen där detta betänkande är en delutredning. Anledningen till att detaljplaneprocesserna ibland kan bli omfattande och tidskrävande är att avvägningen mellan övergripande motstående intressen ofta uteblivit på översiktlig nivå och kommer till ett avgörande först på detaljplanenivå, vilket komplicerar och förlänger dessa processer.
SBF anser därför att det är anmärkningsvärt att hittills genomförda lagändringar i detaljplaneprocessen och den nu aktuella delutredningen om detaljplanekravet föregår översiktsplaneutredningens delutredning om utveckling av en mera styrande översiktsplanering. Turordningen mellan delutredningarna borde i stället väljas så att regelverket på högre nivå utreds först varigenom förutsättningarna klarläggs för hur efterföljande detaljplanering lämpligen bör utformas.
- SBF avstyrker förslaget till lättnader vad gäller detaljplanekravet innan regelverket för den översiktliga planeringen setts över. Framförallt befarar SBF att ett genomförande av betänkandets förslag med minskat krav på detaljplan, innan översiktsplanen utformats på ett mera styrande sätt, innebär stor risk för skada på det byggda kulturarvet till följd av att kulturvården undervärderas i prövningsprocessen.
- SBF anser att det bör finnas en möjlighet för miljöorganisationer att komma till tals vid bygglovs- och rivningslovsprövning som rör byggnader och miljöer som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Detta gäller oavsett om betänkandets förslag kommer till genomförande eller ej.

Utredningsuppdraget

I kommittédirektivet 2017:6 påtalas att den tid som går åt till detaljplaneläggning påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn samt att de ibland omfattande processerna tar stora resurser i anspråk (s 428).

Utredningsuppdraget omfattar fyra frågor varav föreliggande betänkande avser en av frågorna. Den första frågan i utredningen gäller ”hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att underlätta efterföljande planering”. Av kommittédirektiven framgår att inriktningen bör vara att den kommunala översiktsplanen utvecklas som ett mera tydligt styrande instrument för att skapa ökad förutsägbarhet och underlätta efterföljande planering (s 422-432).

SBF:s synpunkter

Detaljplanen är ett effektivt instrument genom att den innebär en lämplighetsprövning där rättigheter och skyldigheter, på grundval av ställningstaganden på översiktlig nivå, läggs fast i en demokratisk process vilket skapar förutsättningar för en rationell bygglovshantering. Planprocessen skapar alltså tidsvinst i efterföljande skeden genom att reglerna för markanvändningen tydligt har klarlagts.

Debatten har dock ensidigt präglats av att detaljplanekravet och planprocessen är ett hinder för byggandet. SBF delar inte denna uppfattning. Problemet är de stora bristerna i planeringen på områdes- och kommunnivå där avvägningen mellan viktiga motstående intressen lämnas olösta vilket betyder att det är först i detaljplaneprocessen som dessa avvägningar till sist måste ske. Detta leder till stor frustration för berörda parter; kommunen och byggherren på grund av tidsutdräkten för ett i princip redan beslutat projekt och den berörda allmänheten för att komma in för sent i processen med begränsad formell möjlighet att påverka. Övergripande motstående planeringsfrågor kan svårigen lösas på ett bra sätt steg för steg på kvartersnivå allteftersom detaljplaner upprättas.

SBF anser därför att utredningsuppdraget att utveckla översiktsplaneringen till ett mera styrande instrument är utomordentligt angeläget. Tendensen går idag i praktiken snarare åt motsatta hållet där översiktsplanerna präglas av ordrika handlingar med vackra ord men av en avsaknad av tydliga riktlinjer. Aktuella exempel på oprecisa översiktsplaner med svag styrande verkan är den nu antagna översiktsplanen för Uppsala och förslaget till översiktsplan för Stockholm.

Undertecknad Kristina Berglund har i tidskriften PLAN nr 1 2015 utvecklat ett förslag till ändring av lagstiftningen med syftet att lyfta upp och finna bra avvägningar mellan motstående intressen i tidigt skede i översiktsplaneringen, se bilaga. Huvudtanken i förslaget är att införa ett nytt planinstrument, områdesplanen, som dock till skillnad från plangenomförandeutredningens förslag skulle få juridisk bindning i vissa viktiga avseenden (jämför områdesbestämmelser) och vara överklagningsbar. Härigenom skulle olika alternativ kunna prövas förutsättningslöst i en demokratisk process och motstående intressen kunna lösas med överblick över större områden. Detta skulle ske medan olika möjligheter ännu är öppna eftersom låsande överenskommelser på denna nivå ofta ännu ej träffats mellan kommun och byggherre. Om viktiga strategiska beslut sålunda flyttas upp till områdesnivå skulle efterföljande detaljplanering kunna förenklas avsevärt. Exempelvis skulle detaljplanekravet kanske kunna minskas.

Kommittédirektiven för utveckling av översiktsplaneringen går glädjande nog i samma riktning mot en ökad och delvis bindande styrning. Anmärkningsvärt är dock att inte dessa angelägna förändringar utreds före eventuella ändringar av detaljplanekravet. Genom att i stället först ta fram delbetänkandet om minskat detaljplanekrav blir resultatet att det sannolikt behövs ytterligare en utredning om hur detaljplanekravet ska utformas efter det att frågan om ändringar i lagstiftningen för översiktsplaneringen utretts. De överordnade framtida förutsättningarna för att bedöma eventuella lättnader i detaljplanekravet saknas således för detta betänkande.

Utökade möjligheter att bygga utan detaljplan

Utredaren bedömer att plan- och bygglagen bör ge stöd för möjligheten att kunna avstå från planläggning även när det är frågan om en ny sammanhållen bebyggelse eller en bebyggelse som ska förändras.

Utredaren menar att detta kan bli aktuellt bl.a. vid komplettering med nya byggnader i tidigare obebyggda luckor i en kvartersstruktur, flera nya bostadshus i en villastruktur eller andra förändringar inom ramen för en befintlig kvartersstruktur. (s 157-162)

SBF:s synpunkter

Vid alla förändringar av stadsmiljön är det av stor vikt att ta tillvara kulturmiljöer från olika tider. SBF tar regelbundet emot larm från medborgare i hela landet om rivningshotade kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller värdefulla miljöer som hotas av okända intrång. SBF:s erfarenhet är tyvärr att de kulturhistoriska aspekterna ofta undervärderas eller behandlas slentrianmässigt i de kommunala miljöbedömningarna, ibland som en följd av bristande kompetens i organisationen.

Utredaren anför klokt inför ställningstagande om prövning via detaljplan eller bygglov att "det avgörande momentet bör vara om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan" (s 179). De fall som utredaren nämner som exempel där detaljplanekravet skulle kunna minskas, kan dock just vara sådana situationer där SBF:s erfarenhet är att kulturhänsynen ofta försummas. I betänkandet analyseras överhuvudtaget inte frågan om vilken påverkan på kulturarvet som kan bli effekten av att flera ärenden än idag prövas endast genom bygglov där Länsstyrelsen saknar möjlighet att ingripa och där medborgare, utöver berörda sakägare, och miljöorganisationer inte kan påverka besluten.

SBF utesluter inte att en tydligare och mera styrande planering på översiktlig nivå skulle kunna ge förutsättningar för minskat detaljplanekrav genom att viktiga avvägningar mellan motstående intressen då bör vara utredda, bland annat hänsynstagande till kulturarvet. Men i dagsläget, innan eventuella lagändringar för den översiktliga planeringen beslutats, avstyrker SBF förslaget till lättnader i detaljplanekravet. SBF befarar bland annat att byggnader och miljöer som är särskilt värdefulla från "från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt" kommer till skada till följd av att dessa värden undervärderas i de kommunala bedömningarna.

Talerätten för miljöorganisationer

Utredaren föreslår att talerätten för miljöorganisationer inte behöver utvidgas till att även omfatta byggnadsnämndens beslut om bygglov och förhandsbesked för att uppfylla kraven i Århuskonventionen (s 218-223).

Om föreslagna lättnader i detaljplanekravet genomförs kommer miljöorganisationernas möjligheter att agera i beslutsprocessen i många ärenden att begränsas eftersom talerätten bara gäller detaljplaner. Utredaren bekräftar i texten att miljöorganisationernas talerätt fyller "en viktig granskande funktion för att säkerställa att beslut i miljöfrågor fattas på ett korrekt sätt" (s 221) men föreslår trots detta inte utökad talerätt i bygglovsärenden som en följd av att fler ärenden som kan innebära miljöpåverkan kan komma att prövas enbart via bygglov.

SBF delar inte utredarens uppfattning att en generell eller på lämpligt sätt avgränsad rätt för miljöorganisationerna att granska och överklaga ansökningar om bygglov skulle innebära risk för en kraftigt ökad administrativ hantering. Däremot skulle en sådan rätt med all sannolikhet betyda färre misstag som innebär skada för det byggda kulturarvet.

SBF har i flera fall konstaterat att kommunerna utnyttjar möjligheten att besluta om bygg- eller rivningslov av värdefulla byggnader före den efterföljande planprocessen där rivningen är en förutsättning för ett tänkt projekt. Genom att på detta sätt föregå den samlade bedömningen och besluta om rivningslov före planprocessen begränsas antalet berörda som har rätt att överklaga beslutet till några få sakägare. Ett tydligt sådant exempel är rivningslovet för den äldsta delen av Umeå lasarett, av byggnadsminnesklass, i strid med exempelvis Läns museets yttrande och före en sannolik kommande detaljplanering.

SBF befarar att utökade möjligheter att avstå från detaljplan och i stället genomföra en prövning endast genom bygglov kan komma att användas just i sådana fall där protester från medborgare och miljöorganisationer förväntas. Utöver den hantering som nu ibland tillämpas för att kringgå ett bredare demokratiskt inflytande genom att bevilja rivningslov före planprocessen skulle alltså ytterligare möjlighet erbjudas att kringgå en planprövning utifrån enbart kommunens bedömning om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

SBF anser därför att regeringen i den fortsatta beredningen bör föreslå en möjlighet för miljöorganisationer att komma till tals vid bygglovs- och rivningslovsprövning som rör byggnader och miljöer som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. En sådan lagändring är motiverad både utifrån dagens lagstiftning och än mer efter ett eventuellt genomförande av betänkandets förslag.

För Svenska byggnadsvårdsföreningen



Vicki Wenander
Ordförande

Kristina Berglund
Vice ordförande

Svenska byggnadsvårdsföreningen grundades 1975 och är en oberoende icke vinstdrivande, ideell förening med cirka 6000 medlemmar. Föreningen är en miljöorganisation vars huvudsakliga ändamål är att sprida och förmedla kunskap om byggnadsvård och sunt byggande, att slå vakt om vårt byggda och gröna kulturarv och nyttja detta som en resurs i stadsutvecklingen samt att främja en god stadsmiljö och god kvalitet i övrigt i nutida stadsplanering.