



BYGGNADS
VÅRDS
FÖRENINGEN

2015-05-08

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se
petter.dahlin@regeringskansliet.se (kopia)

*Ang. Förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.
Boverket rapport 2014:32. Dnr: M2014/2798/Mm.*

Svenska Byggnadsvårdsföreningen grundades 1975 och är en oberoende icke vinstdrivande, ideell förening med ca 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 samt att främja en god stadsmiljö och god kvalitet i övrigt i nutida stadsplanering. Föreningens verksamhet utgår från miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö” och dess förtydligande genom tio preciseringar.

Svenska Byggnadsvårdsföreningen, SBF, har tagit del av rubricerade rapport och dess förslag till fyra nya etappmål kopplade till olika insatsområden med syftet att nå en bättre måluppfyllelse av de tio preciseringarna av miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö”. I Boverkets uppdrag ingår att analysera vad som kan åstadkommas med befintliga styrmedel och regelverk och identifiera områden där nya styrmedel och åtgärder behövs för att nå miljö kvalitetsmålet. SBF ber utifrån föreningens verksamhetsområde att få anföra följande kommentarer till de olika etappmålen.

Etappmål insatsområde hållbar samhällsplanering

År 2020 har den svenska planeringsberedskapen utvecklats så att myndigheternas tillämpning främjar miljö kvalitetsmålens måluppfyllnad. Regionala forum har etablerats för samverkan mellan kommunala, regionala och nationella nyckelaktörer inom hållbar samhällsplanering.

Boverket föreslår att regeringen anslår medel för att stärka den kommunala planberedskapen. Boverket avser att i samverkan med andra myndigheter och samhällsaktörer senast 2016 ta fram en vägledning för hur översiktsplanen kan göras mer operativ och inriktad på genomförande. Boverket föreslår vidare att regeringen avsätter nationella medel för regionala pilotprojekt för att stärka samordningen mellan den kommunala, regionala och nationella nivån i planeringen av bebyggelse, transportinfrastruktur och kollektivtrafik.

Boverket skriver en utmärkt analys om behovet av en kompetensutveckling i kommunerna som omfattar hela kedjan från den strategiska planeringen med en tydliggjord politisk viljeinriktning, tydliga spelregler och riktlinjer för fortsatt stadsutveckling för en ökad planeringsberedskap. Boverket lyfter bl a fram behovet av fördjupningar av översiktsplanen för stadsdelar eller mindre tätorter som gör det enklare att bedöma om förfrågningar från exploatörer ligger i linje med kommunens långsiktiga vision och också vikten av kommunalt ägd mark.

SBF:s kommentar

SBF delar Boverkets uppfattning när det gäller behovet av en mera effektiv rullande översiktsplan, stärkt samordning mellan kommunal, regional och nationell nivå samt att

stärka den kommunala planberedskapen med syftet att lyfta hållbarhetsfrågorna i tidiga skeden. SBF vill särskilt framhålla att gapet mellan den kommunomfattande översiktsplanen och detaljplanen har blivit för stort och det helhetsperspektiv på stadsutvecklingen som skulle behövas på områdesnivå saknas därför ofta. Detta är en av anledningarna till en ofta ad hoc-artad planering där detaljplan adderas till detaljplan utan överblick.

Områdesplanering. SBF delar således Boverkets syn på behovet av områdesplanering. SBF har därför både i sitt remissutlåtande över ”Nya steg för en effektivare plan- och bygglag” (Ds 2014:31) och i en artikel i tidskriften PLAN (2015:1, sid 50) föreslagit att områdesnivån utvecklas i fysisk planering för att bli den viktiga arenan för dialogen med berörda, för att få en bred belysning av alla intressen och för att få till stånd genomtänkta förslag utifrån en helhetssyn för framtida stadsmiljö.

Mot bakgrund av hittills beslutade förenklingar i plan- och bygglagen skulle det vara logiskt att införa en områdesplan som, efter en bred demokratisk process, i viktiga avseenden blir *juridiskt bindande* för efterföljande beslut på detaljplane- och bygglovsnivå. Områdesbestämmelser enligt hittills gällande lagstiftning inklusive en miljöbedömning skulle kunna utvecklas som ett lämpligt planinstrument för denna bindning. Det är vidare viktigt att *rätt att överklaga* ges på denna plannivå av hänsyn till kommunmedlemmars möjlighet till påverkan och rättsmedel vad gäller den egna livsmiljön. Utan denna förankring är risken stor att områdesplanen får lika lite styrande effekt som tyvärr ofta gäller dagens översiktsplan och i kombination med den beslutade förenklade detaljplaneprocessen skulle detta innebära en kraftig nedmontering av den fysiska planeringen som byggts upp framförallt sedan mitten av 1900-talet.

Fördelarna är många med en utvecklad områdesplan. Man kan i god tid klarlägga behov av utredningar i viktiga frågor och därigenom få ett bra beslutsunderlag innan lösningar skett. Man uppnår en planberedskap som ger klara besked till kommuninvånare, byggföretag och andra intressenter om vad som är kommunens avsikt med utvecklingen i olika distrikt. Förutsättningar skapas för en stadsbyggnad utifrån en helhetssyn där kulturarvs- och övriga miljöfrågor synliggörs, kommer upp till diskussion i tidigt skede och därmed ökar möjligheterna att dessa värden tas tillvara i stadsutvecklingen.

Kulturvärden och demokrati. Utgångspunkten för rapporten ”Medborgare, kulturmiljö och planering”, FoU 2013, är att kulturhistoriska värden är ett allmänt intresse av stor betydelse för medborgarna. Underlag kan därför inte enbart tas fram av kulturhistoriska experter. Medborgarnas värderingar måste också klarläggas om underlaget skall spegla invånarnas verkliga uppfattning och därmed kunna utgöra ett underlag för en framgångsrik fysisk planering.

I rapporten konstateras att dialogen med allmänheten under planprocesserna inte är ett effektivt sätt att få kunskap bl a eftersom det är svårt att engagera den enskilde medborgaren då denne inte känner sig delaktig. Planförslagen baseras ofta på avvägningar där ofta kulturhistoriska värden kommer i kläm och dialogen kommer till stånd för sent vilket innebär att planeringen ”drabbar” den enskilde och möjligheten att påverka är ytterst liten. Slutsatsen av detta är att om kulturvärden ska kunna tillvaratas på ett sätt som bättre motsvarar invånarnas önskemål måste en bredare kunskap om värderingar avseende den byggda kulturmiljön inhämtas, även på annat sätt än genom den dialog som stipuleras under planprocessen enligt PBL.

I rapporten redovisas ett intressant pilotprojekt som tillämpats i Arboga – att som ett komplement under inventeringsfasen inför planläggning genom undersökningar med ett stort antal medborgare klarlägga vilka områden som allmänheten uppfattar som

kulturhistoriskt värdefulla, hur de används och bör utvecklas. Detta är extra viktigt i en tid då byggandet huvudsakligen sker i form av förtätning i befintliga miljöer och bör leda till smidigare planprocesser eftersom förutsättningarna ”att bättre tillvarata kulturvärden från början” ökar. En planering som tar stor hänsyn till det byggda och gröna kulturarvet ligger också helt i linje med miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö”.

Förslag: SBF föreslår att Boverket medverkar till att lagkrav införs på en juridiskt bindande fördjupning av översiktsplanen vilket bör vara en effektiv åtgärd för att förstärka planberedskapen och därmed uppnå en helhetssyn som bidrar till att miljömålen bättre kan tillgodoses i stadsutvecklingen. SBF föreslår vidare att Boverket på lämpligt sätt initierar en prövning och utveckling av Arbogametoden i inventeringsfasen, enligt ovan nämnd rapport, inför såväl översikts- som områdesplanering.

Etappmål insatsområde inom bebyggelsestruktur och transporter

År 2020 ska minst 15 kommunala, mellankommunala eller regionala stadsmiljöavtal vara tecknade och förutsättningar till en ändamålsenlig bebyggelsestruktur finnas på plats.

Ökningen i persontransportresandet i tätorter ska ske med kollektivtrafik, cykel och gång så att biltrafiken minskar. År 2020 ska personbilstrafiken i tätorter ha minskat med 10 procent jämfört med 2014.

För att bidra till etappmålet föreslås att Boverket får i uppdrag att i samverkan med Trafikverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Riksantikvarieämbetet upprätta ett stadsmiljöprogram och förutsättningar för tillhörande stadsmiljöavtal som ska kunna tecknas fr o m 2017. Det ska vara frivilligt för kommunerna att teckna avtal men det ska finnas avsatta pengar som ger kommunerna extra incitament att arbeta med sin stadsmiljö. Vidare föreslås bl a att Boverket senast 2016 utformar en vägledning för kommunernas arbete med tätortsnära natur och grönområden i staden samt att länsstyrelserna bör ges i uppdrag att se över sina underlag för planering av kulturmiljövärden i den byggda miljön.

Boverket anför att etappmålen syftar till att öka helhetssynen mellan bebyggelsen och den trafikstruktur som stödjer bebyggelsen samt att mycket talar för ökad täthet, funktionsblandning, minskad biltrafik och ökad tillgänglighet med gång-, cykel- och kollektivtrafik. Samtidigt krävs tillräckligt med utrymme för natur- och grönområden och mötesplatser av god kvalitet.

SBF:s kommentar

Det synes vara ett lågt ställt mål att minst 15 stadsmiljöavtal ska vara tecknade år 2020. Genom lämpliga åtgärder borde *alla* kommuner få incitament att planera för en högre kvalitet i stadsmiljön, utifrån det stadsmiljöprogram Boverket föreslår ska utarbetas.

När det gäller de föreslagna stadsmiljöprogrammen vill SBF framhålla att miljöfrågorna har lyfts fram i planeringen genom krav på miljöbedömning och vid behov MKB, men kulturmiljöfrågorna har inte alls fått samma tyngd som andra miljöfrågor, och hanteras mera skönsmässigt. Det råder för närvarande, sedan något decennium tillbaka, en påtagligt minskad insikt om vikten av att i planering och byggande tillvarata den resurs som det byggda och gröna kulturarvet utgör. Det går nu snabbt med ingreppen i kulturmiljöerna framförallt i städer med snabb tillväxt – rivningar av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse för nya byggprojekt som ger högre exploatering, SJ som säljer ut de äldre järnvägsstationerna i hela landet, nya miljökrav som leder till att kulturhistoriskt värdefulla kraftverk rivs, ”vardagsbebyggelse” på landsbygden i form av torp, enklare bostadshus, ekonomibyggnader och industribyggnader som rivs, förfaller eller förvanskas för att nämna några exempel. Att kunna läsa historien i stads- och landskapsmiljöer är dock en kvalitet som är angelägen för de flesta människor – nu och i framtiden.

Det räcker inte, som Boverket föreslår, att länsstyrelserna bör ges i uppdrag att se över sina

underlag för planering av kulturmiljövärden i den byggda miljön, uppdrag som tar lång tid i anspråk. Det krävs betydligt snabbare åtgärder för läget är akut när det gäller hoten mot våra kulturmiljöer. Det är därför hög tid att på ett mera resultatriktat sätt lyfta fram och hävda kulturmiljövårdens intressen i planering och byggande och se till att kulturarvsfrågorna härigenom får en mycket större tyngd i stadsutvecklingen!

Kulturmiljöprogram. Många kommuner har kulturmiljöprogram, men det är inget krav. Ett kulturmiljöprogram är ett bra instrument för att värna kulturarvet i städer, samhällen och landsbygd. Programmet bör arbetas fram i en bred demokratisk process för att nå en samsyn mellan olika aktörer (se även sid 2 ”Kulturvärden och demokrati”).

Programmet bör innehålla en redovisning av kommunens kulturhistoriska utveckling samt åtgärdsprogram med tydliga riktlinjer och råd för olika miljöer. Riksintressebeskrivningarna bör utvecklas i kulturmiljöprogrammen för att ge ett bättre underlag vid beslut om förändringar. Alla kommuner bör ha ett sådant väl genomarbetat underlag för planering och byggande. Programmet bör vara ett obligatoriskt underlag för översiktsplanen och aktualitetsprövas på samma sätt som översiktsplanen. Med goda och breda processer vid framtagande av kulturmiljöprogram förmedlas också förhoppningsvis kunskap och förståelse till alla som hanterar dessa viktiga frågor i planerings- och byggprocesser.

I enskilda ärenden avgörs byggnaders kulturhistoriska värde inte sällan på bristande underlag och av personer som saknar sakkunskap inom området. Ett förslag skulle kunna vara att inför bygglov, rivningslov eller detaljplanering som berör vissa kategorier av byggnader införa regler om kulturhistorisk/antikvarisk förundersökning av en certifierad sakkunnig där det inte är uppenbart onödigt (jfr energideklaration eller miljöinventering).

Kommunal kompetens. Bedömningar av planeringens inriktning för att uppnå en hög kvalitet i stadsmiljön och långsiktig hållbarhet i stadsutvecklingen samt för att tillvarata det byggda och gröna kulturarvet kräver specialkompetens bl a på kommunal nivå. Tyvärr har det blivit vanligt att i kommunerna rationalisera bort specialister som bidrar med en helhetssyn på dessa frågor, nämligen stadsarkitekten och byggnadsantikvarien. Därför bör det införas lagkrav sådana kompetenser på tjänstemannanivå i kommunerna.

Förslag: SBF föreslår att Boverket vidtar åtgärder för att kommunerna i större utsträckning, kanske genom krav, prioriterar att utarbeta och å jourhålla kulturmiljöprogram som underlag för fysisk planering och byggande med syftet att kulturarvet ska kunna tillvaratas bättre än idag och kunna bevaras till kommande generationer. Vidare anser SBF att det krävs åtgärder för att åtminstone större kommuner anställer både en stadsarkitekt och byggnadsantikvarie för att i planerings- och byggprocesser få en bättre helhetssyn som leder till en god och långsiktigt hållbar stadsmiljö och till ett tillvaratagande och bevarande av kulturarvet.

Etappmål insatsområde inom nybyggnad och utveckling av befintlig bebyggelse.

Människans livsmiljö ska vara grunden för ett hållbart byggande och byggnadsbestånd. År 2020 ska livscykelperspektivet vara en utgångspunkt för all ny- och ombyggnad liksom vid förvaltning av befintlig bebyggelse.

Boverket föreslås få medel för att följa upp och undersöka statusen på det svenska byggnadsbeståndet. Boverket avser att utveckla och främja hållbarhetsaspekterna vid byggande drift och vid renovering av byggnadsbeståndet, vad gäller livsmiljön i och kring byggnaderna (hälsoaspekter resp. miljöpåverkan). Boverket avser att utreda och se över om bygg- och ändringsreglerna behöver förändras med hänsyn till möjliga framtida förändringar av klimatförhållanden. Boverket i samråd med flera myndigheter bör få i uppdrag att sprida goda exempel avseende upphandling för minskad miljöbelastning vid ny- eller ombyggnad. Kemikalieinspektionen bör få i uppdrag att i samråd med Boverket se över kemikaliekraven för byggprodukter.

SBF:s kommentar

Det är mycket positivt om livscykelperspektivet kan bli en självklar utgångspunkt för allt byggande – att husen byggs resurssnålt med material som inte tär på jordens resurser och som är lätta att underhålla samt att byggnader inte rivs i onödan utan bevaras så länge som möjligt. Livscykelperspektivet bör vara ett vitt begrepp och sålunda inte bara avse det enskilda byggnadsverket utan bör omfatta hela processen, exempelvis även rivningar som föregår bygget och som innebär förlorad energi. Livscykelperspektivet bör alltså tolkas enligt begreppet ”ekologiskt fotavtryck”.

Det finns många myter och missuppfattningar som leder till åtgärder som strider mot målen om långsiktig hållbarhet. Exempelvis bedöms ofta radonförekomst, mögel, fuktskador, eftersatt underhåll mm som skäl för rivning trots att de åtgärder som skulle krävas för att sätta byggnaderna i gott stånd eller byggas om skulle kunna ske till en betydligt lägre kostnad och mindre åtgång på resurser jämfört med rivning och nybyggnad. Det krävs också en kritisk analys av många gängse livscykelbedömningar som bygger på fortsatt förbrukning av fossila bränslen, exempelvis att gamla träfönster som håller i hundratals år anses som mer miljöbelastande än aluminiumfönster med isolerrutor som byts ut efter 25 år.

Yttrandet har författats av Kristina Berglund, arkitekt SAR/MSA, styrelseledamot i SBF och Paul Hansson, byggnadsantikvarie och medlem i SBF.

För Svenska Byggnadsvårdsföreningen



Vicki Wenander
Ordförande



Stephan Fickler
Verksamhetsledare