

Kulturutskottets yttrande

1985/86:2 y

om ny plan- och bygglag samt lag om hushållning med naturresurser m. m. (prop. 1985/86:1 delvis och 1985/86:3 delvis)



KrU
1985/86:2 y

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har beslutat inhämta yttrande från kulturutskottet över proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag samt proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. jämte de med anledning av propositionerna väckta motionerna samt de under allmänna motionstiden 1985 väckta motionerna 1984/85:548, 664, 783, 785, 1478, 2135, 2146, 2152 yrkande 5, 2217, 2319, 2674, 2676, 2677, 2684, 2707 yrkande 20, 2801 yrkandena 10 och 12 samt 2878 yrkande 13.

Utskottet har inhämtat information från Svenska kommunförbundet. Vidare har utskottet uppvaktats i ärendet av företrädare för Sveriges Jordägareförbund.

Utskottet

Inledning

Det förslag till plan- och bygglag (PBL) som läggs fram i proposition 1 utgår från principen att mark skall prövas från allmän synpunkt lämplig för ändamålet för att den skall få användas för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Om man vill främja en på lång sikt lämplig utveckling är det viktigt att behovet av en långsiktig hushållning med naturresurserna beaktas vid beslut som rör markanvändning. Den i proposition 3 föreslagna lagen om hushållningen med naturresurser m. m. (NRL) utgör därför ett viktigt komplement till PBL. Förslaget till PBL bygger på att även NRL antas.

PBL bygger på nu gällande byggnadslagstiftning. Den skall ersätta byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612) och lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande. Reformen kännetecknas av strävan att decentralisera beslutsfattandet och att ge medborgarna ökat inflytande och ansvar. Det plansystem som introduceras i PBL innebär i huvuddrag följande.

Alla kommuner skall ha en översiktsplan som i stort anger hur mark- och vattenområden skall användas och hur riksintressen enligt den nya naturresurslagen skall tillgodoses. Översiktsplanen har inga direkta rättsverkningar.

Dagens stadsplan och byggnadsplan ersätts med detaljplan. Andra plantyper är regionplan och fastighetsplan. Utanför område med detaljplan kan

kommunen anta områdesbestämmelser för att t. ex. säkerställa syftet med översiktsplanen eller tillgodose ett riksintresse.

Planbesluten decentraliseras till kommunerna. Länsstyrelsernas fastställelseprövning slopas. Kommunerna får möjlighet att både inskränka och utvidga bygglovplikten.

De nuvarande nybyggnadsförbuden avvecklas. Enligt PBL skall en ansökan om bygglov i princip bifallas om vissa i lagen angivna förutsättningar föreligger. I fråga om bygglov skall kommunerna kunna minska bygglovplikten i vissa fall. Å andra sidan vidgas bygglovplikten till att omfatta t. ex. anläggningar för idrotts- och fritidsändamål.

Rivningslov skall normalt krävas inom områden med detaljplan. Rivningslov skall kunna vägras bl. a. för att kulturhistorisk eller miljömässigt värdefull bebyggelse skall bevaras. Kommunen får inom detaljplaneområde föreskriva marklovplikt för trädfällning eller skogsplantering.

I områdesbestämmelser kan krävas marklov för samma åtgärder om det behövs för att skydda bebyggelseområden eller vissa försvars- och energianläggningar m. m.

Fastighetsägare har rätt till ersättning av kommunen för skada i vissa angivna fall. Ersättning kan utgå dels oberoende av skadans storlek, dels vid viss kvalifikationsgräns. Markägare har rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Fastighetsägare har rätt till ersättning om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörda delar av fastigheten.

Förslaget till ny PBL avvisas av moderata samlingspartiet i motion 1985/86:66, bl. a. med hänvisning till att lagrådet har funnit att förslaget strider mot grundlagen. Partiet anser att den nuvarande byggnadslagstiftningen bör revideras genom delreformer inom angelägna områden. Även folkpartiet föreslår i motion 1985/86:80 att propositionen skall avvisas och att regeringen bör lägga fram ett nytt förslag. Centerpartiet yrkar i motion 1985/86:69 i första hand att riksdagen skall avslå lagförslaget. I andra hand föreslås en rad ändringar i förslaget till PBL.

Enligt förslaget till NRL skall marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning främjas. Syftet med NRL är att få till stånd en samordnad syn på mark- och vattenhushållningen i samhället. Lagen är därför övergripande i förhållande till ett antal andra lagar. Dess bestämmelser skall iakttas när beslut fattas enligt PBL och vissa andra lagar såsom miljöskyddslagen (1969:387), vattenlagen (1983:291) och naturvårdslagen (1964:822).

De av riksdagen fastlagda riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen skall upphöra att gälla när NRL år 1987 har trätt i kraft. I stället lämnas i lagen vissa grundläggande hushållningsbestämmelser, bl. a. för vissa geografiska områden av riksintresse.

I motion 1985/86:88 föreslår moderata samlingspartiet att förslaget till naturresurslag skall avslås.

Som skäl för att regeringens förslag om en ny plan- och bygglag bör avvisas anförs i motionerna 66, 69 och 80 att förslaget strider mot grundlagen. De konstitutionella aspekterna på lagförslaget behandlas av konstitutionsut-

skottet. Kulturutskottet tar i det följande upp endast frågor med en nära anknytning till utskottets beredningsområde, nämligen beträffande förslaget om plan- och bygglag, stadsförnyelse- och bevarandefrågor samt beträffande förslaget till NRL frågor om i vilken utsträckning hänsyn bör tas till kulturvärdena, turismen och friluftslivet i den fysiska miljön.

Bestämmelser i PBL rörande stadsförnyelse- och bevarandefrågor

I propositionen redovisas i ett särskilt avsnitt (s. 432–448) PBL:s tillämpning på stadsförnyelse- och bevarandefrågor. Departementschefen uttalar inledningsvis att lagförslaget har utformats så att det skall kunna tillgodose dels önskemålen att främja och styra önskvärda förändringar av byggnader och bebyggelseområden, dels behovet av att bevara kulturhistoriskt och miljömässigt värdefull bebyggelse.

När det gäller *stadsförnyelse* bör enligt propositionen ny planläggning, ombyggnad och kompletteringar utgå från befintliga kvaliteter och resurser så att husens och områdets goda egenskaper utnyttjas. Översiktsplanen kommer att få stor betydelse i stadsförnyelsesammanhang. Den kan och bör, sägs det, också utnyttjas som ett samordningsinstrument i den kommunala verksamhetsplaneringen. Detaljplanen motsvarar i allt väsentligt dagens stadsplan och byggnadsplan. Den förutsätter en tydligare reglering och redovisning av allmänna platserns funktion och utformning. Detaljplaneinstitutet innebär vidgade styrmöjligheter i syfte att skapa och befästa trygga, funktionella och trivsamma miljöer. En nyhet i byggnadsregleringen är den möjlighet som nu införs att utfärda skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla hus.

Bestämmelserna rörande *bevarandefrågor* tar sikte på att de grundläggande kraven på bevarande av kulturmiljön i planerings- och byggnadsverksamheten skall stärkas och att kommunerna skall ges ett ökat ansvar och bättre instrument för att hävda dessa krav. I propositionen framhålls att uppfattningen om vad som är värt att bevara under senare år har vidgats från att avse enstaka värdefulla kulturminnen till att gälla samlade kulturmiljöer.

I 3 kap. PBL ställs upp vissa generella regler för krav på varsamhet och hänsyn beträffande kulturvärdena i den fysiska miljön. För uppförande av nya byggnader gäller att de skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Motsvarande krav gäller i tillämpliga delar för ändring och underhåll av byggnader. Tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag beaktas. Vidare bör dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara. De allmänna reglerna om varsamhet och hänsyn kompletteras med förbud att förvanska byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av sådan karaktär.

Departementschefen understryker att det med hänsyn till dessa regler i 3 kap. PBL är viktigt att kommunerna på förhand kan ge besked om vilka

värden som man vill slå vakt om och hur de generella bestämmelserna kommer att tillämpas inom olika bebyggelseområden. En väsentlig del av planeringen för bevarande kommer att utgöras av information till fastighetsägare och brukare med närmare beskrivningar av områdets kvaliteter och med råd om hur dessa kvaliteter kan tas till vara vid byggnadsåtgärder av olika slag. Med hänsyn till de befogenheter och det ansvar som läggs på kommunerna har i PBL införts en föreskrift om att byggnadsnämnden skall ha tillgång till minst en person med arkitektutbildning. Samtidigt slöpas kravet i 4 § byggnadsstadgan på att byggnadsnämnd i kommuner med en planläggnings- och byggnadsverksamhet av större omfattning skall ha tillgång till stadsarkitekt.

I tre motioner föreslås olika tillägg till och modifieringar av förslagen i propositionen.

Vissa synpunkter på *byggnadsnämndernas behov av kulturhistorisk sakkunskap* förs fram i motion 1985/86:71 (s). Motionären noterar med tillfredsställelse att departementschefen poängterar läns museernas roll som bl. a. serviceorgan åt den statliga och den kommunala kulturminnesvärden. Hon anser att det är viktigt att den kulturhistoriska sakkunskapen regelmässigt kan medverka i byggnadsnämndernas tillståndsprövning i de fall då kulturhistoriska aspekter är av betydelse för prövningen. Med hänsyn till den väsentligt utvidgade betydelse som den kommunala kulturminnesvärden kommer att få bör det särskilt betonas att byggnadsnämnderna skall ha tillgång till kulturhistorisk sakkunskap i sitt löpande arbete. Motionären önskar att riksdagen skall göra en framställning till regeringen i enlighet med vad som anförts i motionen.

Utskottet konstaterar att bestämmelserna i PBL-förslaget stämmer väl överens med de riktlinjer som gäller för den statliga kulturpolitiken. Enligt det s. k. bevarandemålet skall kulturpolitiken verka för att äldre tiders kultur tas till vara och görs levande. Kulturminnesvärden skall inriktas på att bevara även samlade miljöer vid sidan av den traditionella monumentvärden. Enligt PBL räknas till kulturvärden inte bara byggnader utan även gator, torg, trädgårdar och inhägnader. Genom PBL kommer kommunerna att få ökade befogenheter och väsentligt större ansvar för bebyggelseplanering och därmed även för att tillgodose kulturminnesvärdsaspekterna. Det finns därför anledning att räkna med att kommunernas behov av tillgång till kulturhistorisk sakkunskap i det löpande arbetet kommer att öka. Motionären har sålunda aktualiserat en angelägen fråga. I propositionen framhålls också att läns museerna har en betydelsefull roll som basinstitutioner för kulturhistorisk dokumentation och information och som serviceorgan för den statliga och kommunala kulturminnesvärden. Speciellt för kommuner som inte har tillgång till egen kulturhistorisk sakkunskap kommer läns museerna att få betydelse som viktiga expertorgan. Detta kommer otvivelaktigt att föra med sig ökade anspråk på insatser från läns museernas sida.

I detta sammanhang vill kulturutskottet aktualisera frågan om kulturnämndens roll i den kommunala planeringsprocessen. Enligt PBL skall byggnadsnämnden särskilt verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö. Dessa mål samt de kulturhistoriska aspekterna på markanvändning och byggnande som kommer till uttryck i PBL motiverar

enligt utskottets mening att kulturnämnden på ett mer aktivt sätt än hittills engageras i kommunernas planerings- och byggnadsverksamhet.

KrU 1985/86:2 y

Med hänsyn till vad som anförts utgår utskottet från att de synpunkter som motionären fört fram kommer att beaktas utan något särskilt uttalande från riksdagens sida. Någon åtgärd med anledning av motionen är därför inte påkallad.

Förslaget i motion 1985/86:74 (c) syftar till att *förhindra rivningar av äldre hus*. Motionären anser att rivningslov endast skall få lämnas om den sökande kan visa tungt vägande skäl.

Enligt 8 kap. 16 § skall ansökningar om rivningslov bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen behövs för bostadsförsörjningen eller bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Utskottet vill erinra om att enligt propositionen (s. 289) bör rivningsregleringen omfatta inte bara sådana byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt utan även byggnader som inte har detta kvalificerade värde från bevarandesynpunkt. Att göra något allmängiltigt uttalande om vad som är kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är, sägs det, givetvis inte möjligt. Lokala överväganden bör här tillmätas den största betydelse. I propositionen (s. 290) redovisas dock vissa synpunkter på vad som avses med miljömässigt värdefull bebyggelse. I detta sammanhang anføres bl. a. följande:

Med miljömässigt värdefull bebyggelse avses inte bara byggnader som i sig är värda att bevara. Miljön behöver inte vara resultatet av ett medvetet konstnärligt skapande för att vara skyddsvärd. Även i andra slags miljöer kan det bli aktuellt att tillämpa denna prövningsgrund. Det rivningshotade huset kan t. ex. ingå i en enhetlig grupp med tidstypiskt byggnadsskick eller ligga i en husrad eller vid ett torg av miljömässigt värde, där bortfallet av ett hus skulle medföra stor skada på stadsbilden. En skyddsvärd miljö kan också utgöras t. ex. av en stadsdel med väl sammanhållen och tilltalande bebyggelse eller med andra påtagliga trevnadsvärden i den yttre miljön.

Utskottet vill också påpeka att en viktig princip i PBL är att de boende skall ha ett betydande inflytande. Enligt lagförslaget skall rivningslov inte få lämnas så länge en ansökan – av kommunen eller en organisation av hyresgäster – om upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen inte har slutligt avgjorts. Vidare skall rivningslov inte få meddelas om ett upprustningsåläggande har utfärdats och åläggandet inte har förfallit.

Mot denna bakgrund anser utskottet inte att – så som föreslås i motionen – 8 kap. 16 § bör omarbetas.

I fråga om ombyggnader föreskrivs i 3 kap. 10 § att tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara.

Motionären menar att normerna för ombyggnad och finansieringsbestämmelserna måste utformas så att det alltid ställer sig mer fördelaktigt för en husägare att varsamt renovera ett värdefullt äldre hus än att på ett genomgripande sätt förändra eller riva det. För att tillgodose dessa synpunkter bör bestämmelserna i 3 kap. 10 § ändras.

Departementschefen framhåller då det gäller förnyelse av bebyggelsen att denna bör genomföras på ett sådant sätt att den svarar mot behoven hos dem som bor och arbetar inom ett område. Kommunerna får rätt att genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser modifiera standardkraven vid ombyggnad. En förutsättning härför är dock att bebyggelsen får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Med hänvisning till vad som anförts konstaterar utskottet att de kulturminnesvårdande och miljömässiga synpunkterna i rimlig grad får anses tillgodosedda i lagförslaget. Utifrån de aspekter som utskottet har att bevaka anser utskottet därför inte att motionen bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Enligt 14 kap. 8 § PBL skall ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter ha *rätt till ersättning* av kommunen i vissa fall, bl. a. om ekonomisk skada uppkommer till följd av att bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad. Vidare kan fastighetsägare få ersättning av kommunen om rivningslov vägras med hänsyn till att byggnaden behövs för bostadsförsörjningen eller bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens speciella värden (8 kap. 16 §).

Vänsterpartiet kommunisterna motsätter sig i motion 1985/86:73 dessa ersättningsregler. Motionärerna anser att det inte skall finnas någon principiell rätt för fastighetsägare att alltid erhålla särskild ersättning då han åläggs att riva eller skydda särskilt värdefulla byggnader. De anför att även en fastighetsägare skall kunna tåla ett visst mått av förändringar som kan medföra viss förlust i ekonomisk mening.

Bestämmelserna i PBL som anknyter till nu gällande innebär att kommunen blir ersättningsskyldig gentemot fastighetsägaren om skadan till följd av att rivning vägrats eller att långtgående skyddsbestämmelser utfärdats är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. Utifrån de synpunkter kulturutskottet har att bevaka kan de här behandlade bestämmelserna i lagförslaget anses godtagbara. De aktuella ersättningsprinciperna kommer att ingå som en del i de överväganden som bostadsutskottet från ett övergripande perspektiv kommer att göra. Utskottet avstyrker alltså bifall till yrkande 17 i motion 73.

Vissa ersättningsfrågor aktualiseras även i motion 1985/86:92 (c). Motionären åberopar att länsstyrelsen i Gotlands län i yttrande över förslag till NRL anför att compensation skall kunna utgå till i första hand de areella näringarna om de åsamkas skador eller inskränkningar på grund av markanvändningsregler som ger företräde för turism och friluftsliv. Vidare anför motionären att det på Gotland finns problem som beror på tillämpningen av fornminneslagen i markanvändningsfrågor. Hon föreslår en utredning av förutsättningarna för ekonomisk ersättning för inskränkningar som åsamkas markägare vid de i motionen nämnda fallen.

Bestämmelser om skydd av fasta fornlämningar finns i lagen (1942:350) om fornminnen. Skyddet för fornlämningarna grundas direkt på fornminneslagen. Det krävs inte beslut eller registrering av en myndighet för att en fast fornlämning skall vara skyddad. Enligt 1 § andra stycket får ej någon utan tillstånd utgräva, rubba eller eljest genom plantering eller bebyggelse eller på annat sätt förändra eller skada eller ta bort fast fornlämning. Till de fasta fornlämningar som räknas upp i 2 § hör bl. a. gravar och gravfält, domarring-

ar, resta stenar etc. men även lämningar av fordom övergivna bostäder, boplatser eller arbetsplatser samt bildningar som uppkommit vid bruket av dylika bostäder eller platser. Lagskyddet omfattar även tidigare inte kända fornlämningar med eller utan synligt märke ovan jord samt bevarade kulturlager under befintliga byggnader.

Även området kring en fornlämning åtnjuter skydd (3 § första stycket). Detta område är så stort som krävs för att fornlämningen skall kunna bevaras på ett meningsfullt sätt. Områdets storlek avgörs med hänsyn till fornlämningens art och betydelse. Länsstyrelsen kan genom gränsbestämning fastställa hur stort det lagskyddade området kring en fornlämning skall vara (3 § andra stycket). Grundprincipen bakom fornminneslagen är att fornlämningar skall bevaras på platsen.

Ersättning till markägare kan utgå i vissa fall. Enligt 7 § kan skälig ersättning utgå om tillstånd att ta bort fornlämning vägras beträffande fornlämning som varit helt okänd och utan synligt märke ovan jord och som vållar betydande hinder och olägenhet. I 9 § regleras hur kostnaderna för arkeologiska undersökningar skall tas ut.

I betänkandet (SOU 1985:13) har arkeologiutredningen lagt fram förslag rörande fornminneslagens bestämmelser om kostnadsansvaret för arkeologiska undersökningar. Betänkandet bereds inom regeringskansliet.

Principerna för ersättning för skada kommer, som kulturutskottet ovan påpekat, att ingå i bostadsutskottets överväganden. Med hänsyn härtill och till vad som i det föregående anförts om fornminneslagen finner kulturutskottet inte att en utredning enligt motion 92 är påkallad. Utskottet avstyrker alltså yrkande 2 i motion 92.

Förslag i NRL rörande områden av riksintresse

Syftet med förslaget till NRL är som framgått ovan (s. 2) att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna grundas på erfarenheterna från den fysiska riksplaneringen och den praktiska tillämpningen av riksdagens riktlinjer för hushållningen med mark- och vattenområden av riksintresse. Bestämmelserna skall tillämpas vid beslut enligt olika författningar i frågor som rör användningen av mark- och vattenresurser.

I fråga om NRL:s inriktning anför departementschefen att lagen bör utgöra ett skydd av långsiktiga och för landet väsentliga värden som inte kan väntas bli tillräckligt beaktade utan stöd av lagen. Denna inriktning innebär enligt propositionen inte att en sådan lag ensidigt bör främja bevarandeintressen och långsiktiga försörjningsbehov. Lagens grundläggande syfte bör vara att främja en användning av naturresurserna som är förnuftig för samhället vid en allsidig, samlad bedömning både i ett långsiktigt och i ett kortsiktigt perspektiv.

Utskottet kommer i det följande att begränsa framställningen till frågor om bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Dessa bestämmelser kritiseras i två motioner.

I 3 kap. 2 § NRL lämnas särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden av riksintresse. Samtliga områden som anges i lagen har särskilt

stora värden när det gäller naturvård, kulturminnesvård, turism och friluftsliv. Staten får ett starkt inflytande över mark- och vattenanvändningen i områdena, anför det i propositionen. Bland de områden som särskilt nämns är skärgårdarna och kustområdena från gränsen mot Norge till Forsmark, Höga kusten i Ångermanland, Norrbottens skärgård med angränsande kustområde, Öland och Gotland, hela fjällvärlden, älvar och älvsräckor som undantas från vattenkraftsutbyggnad och dessa älvars dalgångar samt vissa områden i övrigt som har särskilt stora värden för turism och friluftsliv.

Bestämmelserna innebär att inom de angivna områdena turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt skall beaktas då det gäller att ta ställning till om exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön kan tillåtas. I stor utsträckning sammanfaller områdena med de 25 områden i landet som i enlighet med statsmakternas beslut år 1975 har pekats ut som s. k. primära rekreationsområden.

Centerpartiet föreslår i motion 1985/86:85 att 3 kap. 2 § NRL skall utgå. Som skäl härför anför bl. a. följande:

I 3 kap. 2 § sker en uppräkningslista av vad som i huvudsak betecknats som de s. k. primära rekreationsområdena. Här skall vid bedömningen av exploateringsföretag särskilt beaktas turismens och friluftslivets intressen.

Dessa s. k. primära rekreationsområden torde vid detta laget ha spelat ut sin roll. Det har på kommun- och länsplan skett en planering för turism och friluftsliv inom de aktuella områdena så ur den synpunkten är ett särskilt omnämnande i naturresurslagen inte behövligt. Bevarandeåtgärder inom behövliga delar av de aktuella områdena torde ske med stöd av andra paragrafer i naturresurslagen.

De uppräknade områdena är heller inte sådana till sin karaktär eller så klart avgränsade att just dessa är självklara för speciella åtgärder enligt naturresurslagen.

Med anledning av motionärernas förslag vill utskottet erinra om att syftet med beslutet om primära rekreationsområden har varit bl. a. att få till stånd erforderlig planeringssamverkan inom områdena samt att ange hur staten avser att prioritera stöd till utbyggnad av anläggningar för turism och friluftsliv. Enligt riktlinjerna för de primära rekreationsområdena skall planeringen av områdena utgå från syftet att de på ett ändamålsenligt sätt skall kunna användas för friluftsliv och turism. Det innebär bl. a. att särskilda hänsyn kan behöva tas till friluftslivet men även till naturvärden och kulturminnesvärden. Fritidsbebyggelse bör medges bara om naturvårdens, kulturminnesvårdens och friluftslivets intressen samtidigt kan tillgodoses och om bebyggelsen möjliggör ett allsidigt utnyttjande av områdena för rekreation.

Syftet med de här aktuella bestämmelserna i NRL är att skydda de områden som bedöms vara av riksintresse mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden. Detta ligger i linje med den allmänna utgångspunkten för lagstiftningen som anges i 2 kap. 6 §, nämligen att mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön.

Avsikten med att ange vissa områden av riksintresse är alltså inte att – som förhållandet är med de primära rekreationsområdena – turismens och friluftslivets intressen i första hand skall beaktas. Det är den långsiktiga hushållningen med naturresurserna som står i förgrunden.

Med hänsyn till det anförda avstyrker utskottet bifall till yrkande 5 i motion 85.

Öland och Gotland omfattas enligt 3 kap. NRL av särskilda bestämmelser som grundas på de speciella hänsyn som bör tas till öarnas unika värden när det gäller naturen, landskapet och bebyggelsen.

I fråga om Gotland föreskrivs i 3 kap. 4 § vissa inskränkningar i rätt till utbyggnad av fritidsbebyggelsen. Utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret samt på Fårö skall fritidsbebyggelse få komma till stånd endast som komplettering till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl kan dock fritidsbebyggelse komma till stånd i annan form än som kompletteringar till befintlig bebyggelse. Departementschefen framhåller (s. 182) att med särskilda skäl avses bl. a. att bebyggelsen ingår som ett led i att förbättra områdenas attraktivitet för turism och friluftsliv.

I motion 92 (c) kritiseras bestämmelserna i propositionen bl. a. utifrån synpunkten att dessa skulle komma att försvåra möjligheterna att utveckla turismen. Motionären framhåller att turistnäringen har stor betydelse för länet. Hon anser därför att 3 kap. 4 § bör omarbetas så att Fårö, Östergarn och Storsudret inte kommer att omfattas av restriktioner för nytillkommande fritidsbebyggelse.

När det gäller att bedöma hur de här aktuella områdena på Gotland bör utnyttjas är det enligt utskottets mening viktigt att ta hänsyn till NRL:s grundläggande syfte, nämligen att främja en i ett långsiktigt perspektiv god hushållning med naturresurserna. Fårö, Östergarn och Storsudret har speciellt stora bevarandevärden. De är också särskilt attraktiva för turism. Natur och växtlighet i dessa områden är känsliga för slitage. Det är därför nödvändigt att noga planera lokalisering och utformning av bosteadanläggningar för turism och friluftsliv, bl. a. på grund av att markområdena omkring sådana anläggningar kommer att utnyttjas intensivt.

Med anledning av motionärens synpunkter på betydelsen för Gotlands del av att turismen kan utvecklas vill utskottet peka på att enligt propositionen (s. 178) den mark på Fårö, Östergarn och Storsudret som bedöms lämplig för fritidsboende i första hand bör användas för anläggningar som är önskvärda för turismens och friluftslivets utveckling. Bestämmelserna i NRL innebär alltså inte ett hinder för en viss utbyggnad av anläggningar för turism och friluftsliv, endast att områdena bör utnyttjas med stor varsamhet och efter noggrann planläggning.

Med hänsyn till vad som anförts avstyrker utskottet yrkande 3 i motion 92.

Stockholm den 15 januari 1986

På kulturutskottets vägnar

Ingrid Sundberg

Närvarande: Ingrid Sundberg (m), Ing-Marie Hansson (s), Catarina Rönnung (s), Jan-Erik Wikström (fp), Karl Boo (c), Lars Ahlmark (m), Anders Nilsson (s), Sylvia Pettersson (s), Gunnel Liljegren (m), Torgny Larsson (s), Kerstin Göthberg (c), Alexander Chrisopoulos (vpk), Mats O Karlsson (s), Maud Björnemalm (s) och Margareta Fogelberg (fp).

KrU 1985/86:2 y

Avvikande meningar

1. Behandling av förslag till ny plan- och bygglag samt lag om hushållning med naturresurser

Ingrid Sundberg, Lars Ahlmark och Gunnel Liljegren (alla m) anför:

I motion 66 avvisar moderata samlingspartiet förslaget i proposition 1 till ny plan- och bygglag (PBL). I sin motivering anför motionärerna att förslaget i väsentliga avseenden strider mot grundlagen. De hänvisar till lagrådets bedömning att förslaget i vad avser kommunernas befogenheter att i planbestämmelser reglera markanvändning och bebyggelse knappast torde vara förenligt med grundlagen. Enligt lagrådet är det även tveksamt om delar av förslagets bestämmelser om ersättning är förenliga med Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Med i huvudsak samma motivering avvisas förslaget till PBL av folkpartiet i motion 80 och centerpartiet i motion 69.

Med hänvisning till vad som anförts om lagförslagets grundlagsenlighet finner utskottet liksom motionärerna att proposition 1 bör avstyrkas.

Utskottet delar även motionärernas uppfattning att behövliga förbättringar inom detta lagstiftningsområde bör åstadkommas genom att nuvarande lagstiftning successivt revideras. Därvid bör behovet av ett väl fungerande skydd för kulturbyggnader och kulturmiljöer beaktas. Självfallet måste samtidigt gälla att ersättningsregler vid eventuellt intrång är förenliga med grundlagen och Europakonventionen.

I motion 66 anfördes att den i proposition 3 föreslagna lagen om hushållning med naturresurser (NRL) är obehövlig. Motionärerna menar att det lagskydd som är nödvändigt för en förnuftig hushållning med Sveriges naturresurser och för ett bevarande av värdefulla naturområden kan inrymmas i byggnadslagstiftningen och angränsande lagar, t. ex. naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Utskottet delar motionärernas uppfattning och tillstyrker alltså yrkandet om avslag på proposition 3.

Med denna inställning anser sig utskottet inte ha anledning att behandla förslag i motionerna som syftar till ändringar i förslaget till PBL.

2. Behandling av förslag till ny plan- och bygglag

Jan-Erik Wikström och Margareta Fogelberg (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar "Som skäl" och på s. 3 slutar "fysiska miljö" bort ha följande lydelse:

Utskottet har i det föregående redovisat att moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet i resp. partimotioner föreslår att proposition 1 bör avslås. Som skäl anges att det är tveksamt om PBL:s plansystem står i överensstämmelse med grundlagen. I motion 80 påpekas att om det nu föreliggande förslaget genomförs kommer det att uppstå osäkerhet om planen är giltig eller ej. Mot denna bakgrund finner utskottet att det nu föreliggande förslaget till PBL bör avvisas. Regeringen bör återkomma med förslag till PBL som är förenligt med grundlagen. Utgångspunkten för ett nytt förslag bör vara att den enskildes ställning skall stärkas gentemot stat och kommun.

En viktig fråga med hänsyn till kulturutskottets beredningsområde är utformningen av regler för ersättning vid bebyggelsereglerande ingrepp. Vid utformningen av ett nytt förslag till PBL bör synpunkterna härvidlag i motion 80 beaktas.

3. Behandling av förslag till ny plan- och bygglag

Karl Boo och Kerstin Göthberg (båda c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar "Som skäl" och på s. 3 slutar "fysiska miljön" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att riksdagen inte kan godta det nu föreliggande förslaget till PBL. Det avgörande skälet för detta ställningstagande är lagrådets bedömning att förslaget i vissa delar knappast torde vara förenligt med grundlagen. Enligt utskottets mening bör förslaget därför omarbetas. Det får inte råda delade meningar om PBL:s grundlagsenlighet.

Vid omarbetning av PBL bör även förslag som förs fram i motion 69 beaktas. En viktig utgångspunkt för lagstiftningen bör vara att samhället organiseras på ett sådant sätt att det ger den enskilde medborgaren ökade möjligheter att påverka sin livssituation och att tillvarata sina rättigheter. Ett övergripande syfte med den framtida planeringen måste vara att ge förutsättningar för en balanserad utveckling inom landet som helhet, inom olika regioner och inom de enskilda kommunerna, dvs. främja en decentralistisk samhällsutveckling. Planeringen på riksnivå bör därför vara översiktlig och utgöra en resurs- och ramplanering. Det är vidare enligt utskottets mening nödvändigt att bestämmelserna i PBL utformas så att hänsyn tas till att byggandet under 1980- och 1990-talen till stor del kommer att bestå av ombyggnad och förnyelse av befintlig bebyggelse.

4. Fastighetsägares rätt till ersättning

Alexander Chrisopoulos (vpk) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar "Bestämmelserna i" och slutar "motion 73" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser liksom motionärerna inte att någon särskild ersättning i princip alltid skall utgå till fastighetsägare som åläggs att riva eller skydda särskilt värdefulla byggnader. Det är rimligt att fastighetsägare skall kunna bära sina ekonomiska förluster till följd av förändringar i fastighetsinnehav.

vet. Utskottet vill även peka på att ett eventuellt fördyrat underhåll torde kompenseras av att fastighetens ekonomiska värde ökar. Denna värdestegring tillfaller helt ägaren. Med hänsyn till vad som anförts finner utskottet att 14 kap. 8 § PBL bör ändras i enlighet med förslaget i motion 73. KrU 1985/86:2 y

5. Förslag i naturresurslagen rörande områden av riksintresse

Karl Boo och Kerstin Göthberg (båda c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar "Med anledning" och på s. 9 slutar "motion 85" bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i motionärernas kritik av bestämmelserna i NRL beträffande vissa områden som anges vara av riksintresse. De i NRL uppräknade områdena överensstämmer i huvudsak med de s. k. primära rekreationsområdena. Som motionärerna påpekar torde de primära rekreationsområdena ha spelat ut sin roll när det gäller planering för turism och friluftsliv. Bevarandeåtgärder inom de aktuella områdena torde – som anförts i motion 85 – kunna ske med stöd av andra paragrafer i NRL. Enligt utskottets mening bör alltså 3 kap. 2 § i förslaget till NRL utgå.

6. Utbyggnad av fritidsbebyggelse på Gotland

Karl Boo och Kerstin Göthberg (båda c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar "När det" och slutar "motion 92" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening har motionären anfört goda skäl för att 3 kap. 4 § NRL bör omarbetas. De i den aktuella paragrafen uppräknade områdena på Gotland bör inte beläggas med särskilda restriktioner beträffande nytilkommande fritidsbebyggelse. Vid en eventuell utbyggnad bör dock hänsyn tas till områdenas natur- och kulturvärden.