

## Motion

1979/80:44

av Per-Olof Strindberg m. fl.

med anledning av propositionen 1978/79:213 med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen

På grundval av riksdagsbeslut 1972 och 1975 har en omfattande fysisk riksplanering genomförts. Riktlinjer för planeringen gavs först genom riksdagsbeslutet 1972 inför det programskede som sedan redovisades 1975. I samband med redovisningen gav sedan riksdagen ytterligare riktlinjer som tillsammans med de tidigare blev styrande för det planeringsskede som redovisats 1978.

### Den fysiska riksplaneringens rättsliga ställning

Riktlinjerna för planeringen har givits genom allmänna riksdagsuttalanden. Dessa uttalanden har inte givits karaktär av kommentarer till samtidigt beslutade lagändringar. Endast på några avgränsade och speciella punkter har den fysiska riksplaneringens intentioner kommit till uttryck i konkreta lagbestämmelser.

Byggnadsstadgan innehåller i dag vissa allmänna bestämmelser om planläggning. Dessa bestämmelser rör bl. a. hänsyn till vissa riksintressen. Dessa bestämmelser har inte ändrats i anslutning till riksdagens beslut om riktlinjer för den fysiska riksplaneringen. Inte ens bestämmelsen i byggnadsstadgans 13 § om att byggnadsplan ej må uppgöras så att jordbruk onödigtvis hindras eller försvåras har ändrats med anledning av de alltmer restriktiva uttalandena om ianspråktagande av jordbruksmark.

Det torde vara ostridigt att innebörden av ett lagrum inte kan ändras genom allmänna uttalanden från riksdagen i efterhand. Riksdagens beslut om riktlinjer för den fysiska riksplaneringen kan alltså inte anses likställda med förarbeten till byggnadslagstiftningens regler om planläggning. Vad som nu sagts hindrar inte att tolkningen av det krav på hänsynstagande till vissa allmänna intressen som föreskrivs i byggnadslagstiftningen kan förändras med tiden. Alltefter det värderingarna i samhället förskjuts, kan innebörden av begreppet "allmänna intressen" komma att förändras. Detta är något helt annat än att riksdagen vid ett enskilt tillfälle genom allmänt hållna uttalanden skulle ändra innebörden av byggnadslagstiftningens regler om planläggning.

Det råder knappast något tvivel om att regleringen av markanvändningen faller inom det primära lagområde där föreskrifter skall meddelas genom lag. I regeringsformen (RF) 8 kap. 3 § stadgas: "Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i

övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag." Att regleringen av markanvändningen faller inom det primära lagområdet bekräftas ytterligare av att det ansetts vara nödvändigt att ange i RF 8 kap. 7 § att regeringen kan bemyndigas att ge föreskrifter rörande "utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö". Av intresse är att notera, att detta undantag motiverades av att det "i fråga om byggandet kan uppkomma behov av en skyndsam och detaljbetonad normgivning att ett undantagslöst krav på lagform framstår som mindre ändamålsenligt" (prop. 1975/76:209 s. 162). Vid riksdagsbehandlingen underströk konstitutionsutskottet att delegationsmöjligheter inte skulle "omfatta annat än befogenheter att meddela detaljbetonade föreskrifter" (KU 1975/76:56 s. 41).

Regeringsformen har inte förutsett någon annan form för normgivning från riksdagens sida än lagbeslut. Samtidigt framgår av förarbetena till RF att en lag skall ha vissa speciella egenskaper. Sålunda sägs i propositionen 1973:90 (s. 203) att i lagbegreppet ligger först och främst "att detta endast kan omfatta rättsregler". Vidare anförs i samma proposition som motiv för att riksdagen skall vara normgivare att "tvånget till offentlig redovisning medför att lagarna blir mera genomarbetade" (s. 205).

Lika klart som att markanvändningen skall regleras genom lag är det att riksdagens hitillsvarande riksplanebeslut inte har varit lagbeslut i grundlagens mening. Sådana riktlinjer som det här är fråga om tycks grundlagen över huvud taget inte ha förutsett, och deras innebörd och verkningar är därför inte reglerade.

I den aktuella propositionen åberopas ett uttalande av konstitutionsutskottet (KU 1977/78:35 s. 23) att beslut om riktlinjer utan uttryckligt lagstadgande skulle vara vägledande för regering och underställda myndigheter vid beslut om markanvändning. Det bör dock noteras att uttalandet görs i samband med granskningen av statsråds ämbetsutövning. KU har alltså inte primärt haft att pröva hur riksdagens beslut stämmer överens med regeringsformen, utan om vissa regeringsbeslut överensstämmer med riksdagens intentioner. Konstitutionsutskottets uttalande berör i varje fall inte frågan om förhållandet mellan riktlinjebeslut och regeringsformen.

I propositionen hänvisas också till två utslag av högsta domstolen där den fysiska riksplaneringens rättsliga verkan i vissa avseenden aktualiserats. I båda fallen gäller frågan delvis förhållandet mellan å ena sidan riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen och å andra sidan tidigare beslutade lagbestämmelser (2 kap. 12 § vattenlagen resp. 3 kap. 3 § fastighetsbildningslagen). Högsta domstolens domar hänvisar i visst sammanhang till vad som sagts i riksdagens riksplanebeslut. Det är dock att märka att domstolen i båda fallen gör en allmän tolkning av hur innebörden av respektive lagrum kan anses ha förändrats över tiden. Man lägger inte uttalandena i den fysiska riksplaneringen som sådana direkt till grund för sina domslut och uttalar sig ingalunda om riksplaneringens direkta rättsliga verkningar. Såväl KU:s uttalande som de båda refererade domsluten visar att frågan om innebörd och verkan av

riktlinjebesluten inte är klar. Om riksdagen skulle komma att acceptera att lagbestämmelser förändras genom allmänna riksdagsuttalanden innebär detta att den nya regeringsformens reglering av normgivningsmakten gröps ur redan några år efter antagandet av den nya regeringsformen.

Det bör noteras att riksdagsbesluten om den fysiska riksplaneringen är en helt annan typ av riktlinjebeslut än de som avses i regeringsformen 9 kap. 7 §. Där talas om "riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser". Detta är bestämmelser om vad som vanligtvis kallas princip- och organisationsbeslut som rör statens egen verksamhet och alltså något annat än beslut som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

När beslut fattades av trepartiregeringen om den s. k. allmänna promemoria som skulle ligga till grund för de efterföljande länsvisa besluten, var regeringen helt medveten om den rättsliga osäkerhet som förelåg i fråga om riksplanebeslutens ställning. Med anledning härav anfördes i regeringspromemorian bl. a. följande:

Verksamheten med fysisk riksplanering sker utan att dess former har lagfästs. De verksamhetsanknutna och geografiska riktlinjer som har antagits av riksdagen har således inte getts lagform. Den fysiska riksplaneringen innebär ett förberedande kunskapsinsamlade samt överväganden av översiktlig art. De översiktliga bedömningar som sker i anslutning till denna planering utgör en del av förberedelserna till beslut i detalj. Härvid är riktlinjerna för hushållning med mark och vatten att betrakta som vägledande men inte rättsligt bindande för myndigheterna. Vid beslut i detalj måste således gällande lagstiftning, t. ex. byggnadslag, naturvårdslag, skogsvårdslag osv. tillämpas. Det är angeläget att berörda myndigheter noga beaktar detta förhållande. Beslut i det enskilda fallet kan alltså inte fattas enbart under hänvisning till överväganden i den fysiska riksplaneringen utan ett beslut måste i varje särskilt fall baseras på tillämpligt lagrum i berörd lagstiftning. Regeringens ställningstaganden till resultat av arbetet under planeringskedan är således inte förenade med några rättverkningar men kommer självfallet att inom ramen för gällande lagstiftning vara en utgångspunkt för regeringens ställningstaganden i enskilda plan- och tillståndsärenden.

De uttalanden som återfinns i propositionen rörande den fysiska riksplaneringens betydelse vid handläggningen av enskilda ärenden ansluter emellertid inte till det nu citerade avsnittet i den allmänna promemorian. Genom denna bristande överensstämmelse blir ett redan oklart förhållande mellan riksplaneringsbeslut och marklagstiftningen än oklarare. Riksdagen bör nu, efter yttrande från konstitutionsutskottet, pröva innebörden av normgivningsmakten och hur denna skall utövas men icke nuta ställning till de föreslagna ändrade riktlinjerna.

Det är inte bara av formella eller legalistiska skäl som den nya regeringsformens reglering av normgivningsmakten måste hävdas. Om man godtar en utveckling som på sikt leder till att riksdagen inte beslutar genom lagar utan genom allmänt utformade riktlinjer, kommer detta att innebära att varken

riksdagen eller medborgarna kan överskåda konsekvenserna och innebörden av riksdagsbesluten. I praktiken kommer de att bli så mångtydiga och lämna så stort utrymme för tolkning att den reella maktutövningen förskjuts från riksdagen till den förvaltning som tillämpar besluten. Riksdagens grundlagsfästa normgivning måste förutsätta att dess beslut tar sig uttryck i omsorgsfullt utformade rättsregler.

De konstitutionella frågor som riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen aktualiserar har inte bara, och måhända inte främst, intresse för den fortsatta regleringen av markanvändningen. Problemet är av central och principiell betydelse för riksdagens ställning i den offentliga maktutövningen. Riksdagen bör inte godta en utveckling som innebär att allmänna riktlinjebeslut sätts i lagbesluts ställe. Därför bör riksdagen inte nu ta ställning till den redovisning som presenterats av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen och inte godkänna förslag till nya riktlinjer. Regeringens proposition bör alltså avslås. Ett ställningstagande i sak från riksdagens sida bör anstå till dess riksdagen förelagts förslag till ny byggnadslagstiftning, i vilket kommer att ingå lagbestämmelser om hänsynstagande till riksintressen vid beslut om markanvändningen.

### Riktlinjer för fritidsbebyggelse

I riksdagsbesluten från 1972 och 1975 rörande riktlinjer för den fysiska riksplaneringen har frågan om upplåtelseformer för tillkommande fritidsbebyggelse inte berörts annat än i den formen att kommunerna uppmanats att i sina översiktliga planer avsätta mark för campingplatser, uthyrningsstugor och liknande. Trots detta har nu länsvisa beslut fattats i vilka valet av upplåtelseform för tillkommande fritidsbebyggelse gjorts till en huvudpunkt. I 22 av de 24 länsbesluten utpekas större eller mindre delar av länet där "enskild fritidsbebyggelse" skall undvikas. De s. k. högexploaterade kusterna – Stockholms- och Göteborgsregionernas kustområden, Skåne-, Hallands- och Blekingekusterna samt Bråvikenområdet – bör betraktas som "i princip fullbyggda när det gäller enskild fritidsbebyggelse". På hela Öland och vid Gotlands kustområde skall enligt länsbesluten gälla starka restriktioner mot enskild fritidsbebyggelse. Länsbesluten innebär alltså att fritidshusbyggandet i område efter område skall inriktas mot andra upplåtelseformer än ägande av fritidsbostäder.

Under 1970-talet har byggandet av fritidshus minskat. Det totala antalet fritidshus i landet var vid årsskiftet 1975-1976 ca 590 000. Nettotillskottet av fritidshus under perioden 1970-1975 uppgick till ca 90 000. Detta innebär att en årlig utbyggnad på ca 9 % i mitten av 1960-talet har sjunkit till en utbyggnad på endast 3,5 % under första hälften av 1970-talet. I icke ringa utsträckning torde detta hänga samman med de restriktioner som gradvis utvecklats under trycket av den fysiska riksplaneringen. De länsvisa beslut som regeringen nu har fattat innebär att restriktionerna avsevärt skärpts. Som

framgår av propositionen (s. 34) kan regeringsbesluten leda till stopp för enskilt fritidsbyggande längs Sveriges hela kuststräcka. Detsamma gäller vid Mälaren, Vänern och Siljan. I det södra fjällområdet kommer motsvarande stopp för enskilt fritidsbyggande att gälla. Även i stora delar av landet i övrigt inom attraktiva områden skulle fortsättningsvis gälla starka restriktioner mot enskilt fritidsbyggande.

Trots tidigare uttalanden av riksdagen om att styrning av fritidsbyggandet icke får innebära inriktning mot stora och täta fritidsbyar, kan de fattade regeringsbesluten innebära att endast sådana områden kommer i fråga. Man kan svårligen tänka sig att fritidshus för uthyrning eller andelshus kan byggas annat än i grupper av viss minsta storlek.

Regeringens länsvisa beslut innebär att all den mark som hittills varit attraktiv för enskilt fritidsbyggande beläggs med ytterligare restriktioner. Trots de enskilda människornas önskemål om att kunna skaffa sig ett eget fritidshus har alltså regeringen beslutat om något som i förlängningen skulle kunna närma sig ett idiotstopp av fritidshus i hittills attraktiva områden, utan klart stöd i svensk lagstiftning. Det är helt uppenbart att de önskemål som människor har om att skaffa sig ett eget fritidshus i anslutning till kusterna eller till någon sjö i landet mer än väl skulle kunna tillgodoses utan att viktiga riksintressen åsidosätts.

Restriktionerna för vidare enskilt fritidsbyggande kan få mycket negativa sociala följder. För det första kommer detta att medföra snabba prisökningar på befintliga fritidsbostäder. Liknande värdestegringskonsekvenser som gjort sig gällande på villamarknaden har redan visat sig uppkomma på fritidshusmarknaden och kommer att bli än mer accentuerade efter de nu fattade besluten. På grund av otillräckligt utbud kommer priserna att gå i höjden. Uppgifter från lantmäteriverket ger vid handen att den genomsnittliga prisökningen på bebyggda fritidsfastigheter under första hälften av 1970-talet uppgick till 70 % vilket svarade mot en förändring av kostnadsläget under motsvarande period på 47 %. Prisökningen kan också illustreras av utvecklingen av priser på obebbyggda fritidstomter i Storstockholmsområdet. Under de senaste fem åren har priserna i stort sett tredubblats på sådana tomter. En tomt som för fem år sedan kostade omkring 30 000 kr, kostar i dag ca 100 000 kr. Det bör då anmärkas att detta är tomter inom fritidshusområdena och alltså inte de särskilt attraktiva tomterna som ligger vid stränder.

För det andra riktar sig stoppet för vidare enskilt fritidsbyggande i praktiken främst mot människor i vanliga inkomstlägen. En undersökning från 1973 bland dem som då köpte fritidshustomter i utbyggnadsområden inom pendlingsavstånd från Stockholm visar att den genomsnittliga hushållsinkomsten låg på ca 40 000 kr. Detta innebär att de som då köpte fritidshustomter hade en lägre genomsnittlig hushållsinkomst än normalhushållen i vårt land. Sedan dess har emellertid tomtpriserna, som redan sagts, ökat ca tre gånger i pris. I dag är det därför främst andra och bättre ekonomiskt ställda hushåll som har råd att efterfråga fritidshus och fritidshustomter. 1973

var det huvudsakligen lägre tjänstemän, hantverkare och yrkesarbetare som köpte tomter. Köparna bodde också till 92 % i hyreshus.

En undersökning från Tekniska högskolan genomförd 1977 bekräftar, att de befintliga fritidshusen i stor utsträckning innehas av personer med låga inkomster. Sålunda innehas närmare 20 % av fritidshusen av den lägsta inkomstgruppen, vilken motsvaras av endast 5 % av befolkningen. 25 % av fritidshusen innehas av den närmast lägsta inkomstkategorin motsvarande något under 15 % av befolkningen. Nästan 45 % av fritidshusen innehas av människor i åldern 50-65 år. Ca 30 % av fritidshusen innehas av personer i ålderskategorin 35-50 år. Detta tyder på att vanliga småbarnsfamiljer i ringa utsträckning fått tillgång till ett eget fritidshus.

De siffror som nu angivits visar att det tidigare varit möjligt för människor i vanliga inkomstlägen att skaffa sig ett eget fritidshus. På grund av den restriktivitet som gradvis har utvecklats i fråga om fritidshusbyggandet har detta förändrats. Nybyggda fritidshus blir dyra och endast människor med goda inkomster kommer att kunna köpa dem. I den mån befintliga fritidshus säljs blir det i första hand till människor med goda inkomster och goda ekonomiska förhållanden i övrigt. Genom den negativa och byråkratiskt förankrade synen på fritidsbebyggelse är man på väg att förvandla något som varit möjligt och eftersträvat för den vanliga familjen till att bli ett privilegium för höginkomsttagare. I praktiken kan riksplaneringen innebära att kustområden reserveras för människor som redan etablerat sig där som fritidsboende. Det är främst dessa som har tillgång till de stränder som kommer att förbli obebyggda. Stoppet för den enskilda fritidsbebyggelsen är en i vid mening fördelningspolitiskt felriktad och orättvis åtgärd.

De långtgående restriktionerna mot enskilt fritidsbyggande innebär också att en kraftig hämsko läggs på kommunernas planering. I de mycket vidsträckta områden där restriktivitet har anbefallts kommer kommunerna över huvud taget inte att våga avsätta mark för fritidsbebyggelse. Risken för vägrad planfastställelse kommer att bli alltför stor. Osäkerhet kommer också att vidlåda de planer som har arbetats fram för fastställelse inom de närmaste åren, även som för de befintliga planområden som inte minst de centrala myndigheterna uppmärksammat. Det har i konsekvens härmed krävts att medgiven byggnadsrätt skall upphävas.

Det råder en uppenbar motsättning mellan önskemålen hos de enskilda medborgarna om att skaffa sig ett eget fritidshus och strävanden från olika centrala organ att hindra enskilt fritidsbyggande. Behandlingen av enskilt fritidsbyggande i den fysiska riksplaneringen utgör ett belysande exempel på hur centrala myndigheter i praktiken söker överföra styrningen av bebyggelsen ute i landet från kommunernas kompetensområde till centrala organ i enlighet med dessas regleringsambitioner.

De länsvisa besluten speglar inte grundsynen i riksdagens ursprungliga beslut om fysisk riksplanering och inte heller den positiva inställning till fritidsbebyggelse som präglade den promemoria som utarbetades inom

trepartiregeringen och som avsågs ligga till underlag för det fortsatta arbetet. Planeringen av bebyggelsen i vårt land bör enligt vår mening självfallet anpassas till människors strävanden och önskemål. Mot den bakgrunden framstår det också som anmärkningsvärt att koncentrerade stugbyar i så stor utsträckning som här skett anges som ett angeläget mål för fritidsbebyggelsen. Alla hittills gjorda utredningar – under årens lopp har ett flertal sådana verkställts – visar att våra medborgare främst efterfrågar fritidshus i glesbebyggelse eller i anslutning till jordbruksfastigheter. Bara i ett försvinnande litet antal fall föredras tätare fritidsbebyggelse eller fritidsbyar. Samma tendens gör sig gällande även då det gäller önskemål att hyra fritidshus.

Riksdagen bör av här anförda skäl inte godkänna de av regeringen föreslagna riktlinjerna för behandlingen av fritidsbebyggelse. Regeringen bör i anslutning till propositionen om ny byggnadslag återkomma till riksdagen i frågan. Målsättningen bör då vara att i allra största utsträckning underlätta för enskilda människor att skaffa sig ett eget fritidshus.

### **Fortsatt fysisk riksplanering**

I och med att planeringsskedet har avslutats föreligger översiktliga planer som täcker praktiskt taget landets hela yta. Den genomgång av markanvändningen som den fysiska riksplaneringen från början avsågs utgöra har därmed utförts. Det finns ingen anledning att nu vidga ambitionerna i fråga om den fysiska riksplaneringen till att gälla vissa råvaror m. m. I stället bör den fortsatta fysiska riksplaneringen innebära att kommunerna fortlöpande samråder med länsstyrelserna, då markanvändningsbeslut som strider mot redovisade riksintressen aktualiseras.

Den hittillsvarande fysiska riksplaneringen har utgjort en tung belastning såväl för kommunerna som för länsstyrelserna. Det får inte bli ett självändamål att vidmakthålla en tung planeringsapparat.

Den fysiska riksplaneringen har redan inneburit djupgående ingripande i det kommunala planmonopolet. Det är inte godtagbart att staten även fortsättningsvis på detta sätt skall ingripa i kommunernas möjligheter att själva göra avvägningar i markanvändningsfrågor. Om kommunernas planmonopol skall bibehålla den reella innebörd gällande lagstiftning bygger på förutsätter detta att inte nya regleringsambitioner utvecklas inom ramen för fortsatt fysisk riksplanering.

Propositionen innefattar också förslag till nya riktlinjer för användning av jordbruksmark. De har delvis sin bakgrund i riksdagens jordbrukspolitiska beslut förra året. Även då det gäller bebyggelsens avvägning mot jordbruksintresset måste denna grundas på klara stadganden i byggnadslagstiftningen. För närvarande finns regler härom i byggnadsstadgans bestämmelser om byggnadsplaner. Det får förutsättas att en ny byggnadslag kommer att innehålla erforderliga regler för beaktande av jordbruksintresset vid exploatering av nya markområden.

De slutliga ställningstagandena till hävdandet av riksintressen vid markanvändningsbeslut skall alltså göras i anslutning till beslut om den nya marklagstiftningen. Endast genom en direkt reglering i lag kan tillräckliga garantier ges för att planmässiga överväganden omfattas av samma utställningsförfarande, samma besvärsmöjligheter och samma rättssäkerhetskrav som gäller för andra liknande bedömningar. Det är djupt otillfredsställande att den fysiska riksplaneringen genomförts utan att några av de regler som byggnadslagstiftningen i dag innehåller till skydd för allmänhetens och sakägares ställning och insyn beaktats. Ett nytt förslag till byggnadslag bör innehålla preciserade regler om de restriktioner hänsynstagande till riksintressen skall lägga på kommunernas rätt att själva – med vederbörlig hänsyn tagen till enskilda intressen – besluta om markanvändningen inom kommunen. En ny byggnadslag måste syfta till att den oregerade utveckling vi sett prov på under några år, innebärande en fortgående centralisering av markanvändningsbeslut, bryts och ersätts av decentraliserade beslut inom ramen för det kommunala självstyret och under hävdande av det kommunala planmonopolet.

Vad här sagts gäller självfallet även andra intressekonflikter mellan skilda intressen, exempelvis hänsynen till miljö-, naturskydds- och fritidsintressen i samband med lokalisering av industri- och serviceanläggningar. Även dessa konflikter skall regleras i lag under beaktande av det kommunala planmonopolet och den kommunala självstyrelsen och inte i vagt utformade planeringsverk.

## Hemställan

Med hänvisning till vad som anförts hemställs

1. att riksdagen avslår regeringens förslag beträffande de ändrade riktlinjerna för hushållning med mark och vatten såvitt avser
  - a. hushållning med jordbruksmark,
  - b. utveckling av fritidsbebyggelse i områden med geografiska riktlinjer,
2. att riksdagen med anledning av den i propositionen lämnade redovisningen rörande tillämpningen av den fysiska riksplaneringen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen därom framhållits.

Stockholm den 8 oktober 1979

PER-OLOF STRINDBERG (m)

ERIC HOVHAMMAR (m)

STEN SVENSSON (m)

LENNART BLOM (m)

ALF WENNERFORS (m)

PER UNCKEL (m)