Jordbruksutskottets yttrande 1985/86:2 y

om en ny plan- och bygglag

JoU
1985/86:2 y

Till bostadsutskottet

Genom beslut den 5 november 1985 har bostadsutskottet berett jordbruksutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1985/86:1 om en ny plan- och bygglag jämte motioner.

Som framgår av det följande begränsar jordbruksutskottet sitt yttrande till att avse vissa frågor som bedömts vara av direkt intresse för de areella näringarna. Hit hör bl. a. bestämmelserna om underhållskrav och bygglovsplikt för ekonomibyggnader, marklovsplikt samt olika typer av intrång i markanvändningen. Vidare behandlas – översiktligt – samordningen mellan plan- och bygglagen (PBL) samt miljöskyddslagen, naturvårdslagen och vattenlagen m. fl. lagar. I enlighet härmed har utskottet ansett sig böra ta ställning endast till vissa yrkanden i de med anledning av propositionen väckta partimotionerna 66 (m) och 69 (c).

Enligt 2 kap. 2 § lagförslaget skall vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked lagen om hushållning med naturresurser m. m. (NRL) tillämpas. Förslag till naturresurslag m. m. har framlagts i proposition 1985/86:3, som av bostadsutskottet överlämnats till jordbruksutskottet för yttrande. Härvidlag hänvisas till JoU 1985/86:3 y.

Uppvaktningar, hearings m. m.

Enligt överenskommelse mellan jordbruksutskottet och bostadsutskottet har jordbruksutskottet mottagit uppvaktningar och anordnat hearings angående PBL-förslagets verkningar för de areella näringarna och samordningen med naturvårds- och miljöintressen m. m. Flera skrifter och andra opinionsyttringar i angivna ämne har inlämnats till utskottet.

Företrädare för Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund och Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen har lämnat synpunkter på bl. a. bestämmelserna i PBL-förslaget om intrång i markanvändningen och ersättning till markägare samt på vissa frågor i proposition 1985/86:3 om en naturresurslag (betr. naturresurslagen, se JoU 1985/86:3 y).

Också från Sveriges jordägareförbund, Sveriges häradsallmänningars förbund och Sveriges föreningsbankers förbund har synpunkter lämnats på PBL-förslagets effekter för markägandet m. m.

Svenska samernas riksförbund har anfört synpunkter på rennäringens

1 *Riksdagen 1985/86. 16 saml. Nr 2 y*

ställning i det kommande planarbetet m. m.

Representanter för lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk och domänverket har lämnat information om de aktuella lagförslagens verkningar inom sina resp. ansvarsområden.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om en ny plan- och bygglag, PBL, som skall ersätta bl. a. byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612) och lagen (1976:66) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Förslaget bygger i väsentliga delar på principerna i gällande rätt men innebär en genomgripande systematisk omarbetning av dagens lagstiftning samt en förenkling och modernisering av regelsystemet. Ett genomgående drag i reformen är decentralisering av beslutsfattandet. Stor vikt har också lagts vid större frihet och ansvar för den enskilda människan. De viktigaste nyheterna är följande.

Alla kommuner skall ha en översiktsplan som omfattar kommunens hela yta. Områdesbestämmelser skall kunna antas, om kommunen vill säkerställa syftet med översiktsplanen inom ett visst område. Dagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av en enda plan, som kallas detaljplan. Den skall ha en genomförandetid som begränsar byggrätten i tiden.

Nybyggnadsförbuden avvecklas. Om bygglov vägras för återuppförande av en riven eller på annat sätt förstörd byggnad finns vissa ersättningsmöjligheter. Vidare får fastighetsägare rätt att göra både utvändiga och invändiga ändringar av byggnader, även om byggnaderna strider mot detaljplanen. En rätt att få bygglov till kompletteringsåtgärder – t. ex. komplementbyggnader och mindre tillbyggnader – införs beträffande en- eller tvåbostadshus i områden utanför detaljplan.

Länsstyrelsens fastställelseprövning av planer slopas. Länsstyrelsen skall ha möjlighet att i efterhand granska och upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Upphävandet får dock beslutas endast på vissa, i lagen angivna grunder.

Medborgarinflytandet förbättras. Vid planläggning skall genom information och debatt eftersträvas ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för de politiska organen. Alla boende som berörs av en plan eller ett beslut om tillstånd skall, liksom hyresgästernas organisationer, ha samma ställning som sakägarna.

Tillstånd till byggande m. m. lämnas i form av bygglov, rivningslov och marklov. Förhandsbesked kan lämnas till åtgärder som kräver bygglov. Skyldigheten att söka lov skall kunna varieras genom kommunala beslut. Kommunen skall under vissa förutsättningar kunna besluta att vissa åtgärder inom områden utan detaljplan får utföras utan bygglov, nämligen bl. a. komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och inre ändringar av byggnader. För områden med detaljplan kan kommunerna i planen besluta att enklare fritidshus och liknande byggnader får uppföras eller byggas till eller ändras på annat sätt utan lov. Ändringar av befintliga industribyggnader skall också kunna befrias från bygglovsplikt.

PBL föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.

Vissa samordningsfrågor m. m.

Efter samråd med jordbruksministern framhåller föredraganden (prop. s. 102 f.) att vattenfrågorna bör föras in på ett mera aktivt sätt i den kommunala fysiska planeringen. Han förordar därför att vattenplaneringen integreras med en annan planering och så långt möjligt inordnas i PBL:s regelsystem.

Innebörden härav för prövningen enligt vissa speciallagar anges närmare i ett avsnitt om samordningen med annan lagstiftning (s. 449 f.). Uttalandena innebär att beslut enligt speciallag i princip inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

Utskottet vill för sin del framhålla att kommunala planbeslut m. m. tillmäts stor betydelse vid tillåtlighetsprövningen enligt 3 kap. vattenlagen (1983:291). Ett vattenföretag får sålunda enligt 3 kap. 1 § inte komma till stånd om det möter hinder från bl. a. allmänna planeringssynpunkter. Detta begrepp kommenteras i civilutskottets yttrande över förslaget till ny vattenlag (CU 1982/83:2 y). Som framgår av förarbetena till vattenlagen (bl. a. JoU 1982/83:30 s. 31) har varken regeringen eller övriga prövningsorgan befogenhet att tillåta ett vattenföretag som strider mot allmänna planeringssynpunkter. Detta hinder är med andra ord indispensabelt.

Enligt 3 kap. 2 § vattenlagen får byggnads- och andra anläggningsarbeten som utgör vattenföretag eller utförs för ett vattenföretag inte strida mot fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. Mindre avvikelse från plan utgör dock inte något hinder om avvikelsen är förenlig med planens syfte.

Enligt vad som förutskickas i propositionen (s. 451) kommer riksdagen att i särskild ordning få ta ställning till den närmare utformningen av reglerna om detaljplanens och områdesbestämmelsernas ställning vid beslut enligt olika speciallagar. Förslag härom har ännu ej förelagts riksdagen.

I avsnitten rörande översiktsplan och detaljplan anges närmare hur kommunernas vattenområden bör redovisas i planerna.

Utskottet har – i avbidan på de förslag till följdlagstiftning som förutskickats i propositionen – ingen erinran mot föredragandens uttalanden om samordningen med vattenlagen m. m. Det bör tilläggas att länsstyrelserna genom bestämmelserna i 19 kap. vattenlagen getts ett särskilt ansvar för vattenförsörjningen. Bl. a. kan länsstyrelsen besluta om vattenskyddsområde för att skydda en yt- eller grundvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.

Utskottet utgår från att uttalandena om kommunens bestämmanderätt vid planeringen inte innebär att länsstyrelsens befogenheter i angivna hänseende kommer att inskränkas.

I fråga om samordningen med naturvårdslagen kan noteras att regeringen har för avsikt att föreslå en ändring i nämnda lag som innebär att kommunerna skall kunna fatta beslut om inrättande av naturreservat och naturvårdsområden (prop. s. 105). Gränsdragningen mellan PBL och naturvårdslagen bör enligt propositionen göras sålunda att områdesbestämmelser

används av kommunen för erforderlig bebyggelsereglering, medan naturvårdslagens regler om naturvårdsområde och naturreservat bör användas om kommunen vill avsätta mark för friluftsändamål. Den angivna distinktionen är viktig, bl. a. med hänsyn till ersättningsreglerna i naturvårdslagen.

Representanter för skogsstyrelsen har inför utskottet understrukit det önskvärda i att skogsvårdsstyrelserna bör få besvärsrätt gentemot kommunala beslut om naturreservat m. m. enligt naturvårdslagen.

Utskottet förutsätter att den av skogsstyrelsen aktualiserade frågan kommer att övervägas i samband med det i propositionen aviserade förslaget om ändring i naturvårdslagen eller i annat lämpligt sammanhang. Utskottet tar således inte ställning i besvärsfrågan i detta sammanhang.

Översiktsplan

Enligt förslaget skall alla kommuner ha en översiktsplan som anger grunddragen i användningen av mark- och vattenområden i hela kommunen. I planen skall bl. a. anges hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt NRL. Översiktsplanens slutliga innehåll bestäms av kommunen. Länsstyrelsen skall, när det gäller det sakliga innehållet, granska om planförslaget 1. tillgodoser riksintressen enligt NRL, 2. innebär att markanvändningsfrågor som angår två eller flera kommuner har samordnats på ett lämpligt sätt samt 3. innebär att en viss bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Översiktsplanen blir ej bindande för myndigheter och enskilda.

I propositionen med förslag till naturresurslag redovisar bostadsministern sin syn på samordningen mellan PBL och NRL och kommunernas roll i nämnda sammanhang (prop. 1985/86:3 s. 29 f.). I detta hänseende hänvisar utskottet till sitt yttrande JoU 1985/86:3 y.

Representanter för naturvårdsverket har inför utskottet lämnat synpunkter på de centrala ämbetsverkens roll i samband med den kommunala redovisningen av riksintressen enligt NRL. I PBL-förslaget finns ingen bestämmelse som innebär att översiktsplanen skall obligatoriskt kommuniceras med t. ex. naturvårdsverket. Däremot finns i nu gällande byggnadsstadga regler som innebär att planer och planförslag skall för yttrande översändas till bl. a. berörda centrala myndigheter.

Beslut som har fattats i annan ordning kan redovisas i översiktsplanen. Som exempel anges (prop. s. 133) naturreservat, strandskyddsområden och andra förordnanden till skydd för något speciellt intresse. Kommunens ställningstagande i fråga om förbud mot besprutning i skogsområden enligt lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark kan också redovisas.

Detaljplan, områdesbestämmelser m. m.

I 5 kap. lagförslaget finns bestämmelser om i vilka fall kommunen är skyldig att upprätta detaljplan. Vidare finns bestämmelser om detaljplanens obliga-

toriska resp. fakultativa innehåll. Till den förra kategorin hör vattenområdena, vilka skall redovisas som en särskild områdeskategori inom detaljplaneområdet (5 kap. 3 § första stycket 3). Ett exempel på vad detaljplanen får innehålla är bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge (5 kap. 7 § första stycket 5). Härmed avses enligt propositionen (s. 163) schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. Det bör då också vara möjligt att bl. a. utfärda bestämmelser som avser att skydda viss "värdefull vegetation". Utskottet utgår från att ordet vegetation närmast syftar på träd och buskar. Exemplen i specialmotiveringen (s. 583) går ut på att det skall vara möjligt att förbjuda planteringar av trafiksäkerhetsskäl eller för att trygga solinfall mot en lekplats eller en energiproducerande anläggning. Om det är av väsentlig betydelse för bebyggelsemiljön bör det också, enligt propositionen, vara möjligt att skydda enstaka träd på kvartersmark. Utskottet vill understryka att angivna bestämmelser närmast syftar på vegetation som är värdefull för bebyggelsemiljön. När det gäller vegetation som är värdefull från naturvårdssynpunkt bör givetvis eventuella skyddsbestämmelser grundas på naturvårdslagen.

Enligt 5 kap. 7 § första stycket 11 får detaljplanen innehålla bestämmelser om skyddsanordningar, t. ex. bullerskyddsvallar eller liknande, för att motverka störningar från omgivningen. Om det finns särskilda skäl får detaljplanen vidare innehålla bestämmelser om högsta tillåtna värden för olika typer av miljöföroreningar. Effekten av en sådan bestämmelse blir att byggnadsnämnden har att beakta den vid sin prövning av bygglov i grannskapet samt att koncession enligt miljöskyddslagen (1969:387) inte får meddelas i strid med bestämmelsen. Denna blir med andra ord bindande för prövningen av miljöfarlig verksamhet. Utskottet ser detta som en viktig nyhet som står i överensstämmelse med strävandena att ge kommunerna ett ökat ansvar för miljöskyddsfrågor.

Utskottet utgår från att den kommunala befogenheten närmast gäller den totala nivån av föroreningar av viss typ inom ett angivet område. Avsikten med den nya bestämmelsen torde däremot inte vara att kommunen, vid sidan av den prövning som sker enligt miljöskyddslagen, skall så att säga sätta sig i prövningsmyndighetens ställe genom att ange en viss emissionsnivå för ett befintligt eller planerat företag. Den prövningen ankommer på vederbörande länsstyrelse eller på koncessionsnämnden för miljöskydd. Som följer av det nyss sagda måste prövningsmyndigheterna dock i tillåtlighetsprövningen beakta eventuella planbestämmelser om den högsta tillåtna miljöbelastningen (immissionsnivån) i grannskapet.

Detaljplanen skall enligt förslaget ha en bestämd genomförandetid, lägst 5 och högst 15 år. Efter genomförandetidens utgång kan planen ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas.

För begränsade områden och i vissa bestämda avseenden kan översiktsplanens syfte eller ett riksintresse enligt NRL säkerställas på ett bindande sätt genom områdesbestämmelser (5 kap. 16–17 §§). Enligt 16 § får med områdesbestämmelser regleras bl. a. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom områden som är avsedda för bebyggelse eller inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för

försvars-, trafik- och energiändamål m. m. I 8 kap. 9 § tredje stycket anges närmare vilken typ av anläggningar som avses.

Som utskottet nyss anfört får begreppet vegetation anses omfatta träd, buskar och liknande. För de areella näringarna innebär detta bl. a. att föreskrifter kan meddelas angående trädfällning och skogsplantering, dvs. åtgärder i skogsbruket. I fråga om det egentliga jordbruket ger bestämmelserna inte möjlighet att reglera andra åtgärder än schaktning och fyllning, i den mån sådan verksamhet kan vara aktuell i jordbruket. Utskottet återkommer till dessa frågor i det följande under rubriken Marklov m. m.

Krav på byggnader m. m.

Ett generellt krav på att nya byggnader skall anpassas till den omgivande miljön föreslås infört i PBL. Större krav ställs på varsamhet med kulturhistoriska och miljömässiga värden och på underhåll av byggnader. Alla byggnader skall underhållas så att deras egenskaper i huvudsak bevaras. Hithörande bestämmelser finns i 3 kap. lagförslaget.

Av motiveringen (prop. s. 244) framgår att underhållskravet gäller även produktionsbyggnader för jord- och skogsbruk och andra jämförliga näringar.

Enligt motion 69 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) finns det ingen anledning att ställa underhållskrav på driftsbyggnader för jord- och skogsbruk (yrkande 2 delvis). Motionärerna yrkar att 3 kap. 13 § omarbetas i enlighet härmed. Yrkandet är utformat så att det gäller rörelsebyggnader över huvud taget.

Utskottet delar föredragandens uppfattning att bestämmelsen om underhåll i princip bör vara tillämplig även på produktionsbyggnader för jordbruk, skogsbruk och därmed jämförliga näringar. De krav som i första hand blir aktuella för ekonomibyggnader är, som i propositionen anförs, de som tar sikte på byggnadernas säkerhet och utseende. Förslaget torde inte medföra att de areella näringarna belastas med nämnvärt större kostnader än som redan nu måste läggas ned på skötsel och underhåll. Utskottet vill dock understryka det angelägna i att de speciella förhållanden som ofta råder i lantbruket m. m. beaktas vid prövning av underhållsskyldigheten. Som också framhålls i propositionen bör hänsyn tas bl. a. till byggnadens läge, användning och återstående brukstid. Utskottet vill tillägga att det i driften av t. ex. ett jordbruksföretag kan förekomma att befintliga byggnader får ett ändrat användningsområde eller blir överflödiga i samband med ändrad driftsinriktning eller av andra skäl. Det kan då under en övergångstid finnas anledning att ställa kraven på underhåll något lägre än vad som eljest skulle vara motiverat. Utskottet förutsätter att bestämmelsen i angivna fall tillämpas med viss varsamhet utan att detta behöver särskilt anges i lagtexten. Vad utskottet anfört bör i stor utsträckning kunna tillgodose syftet med motion 69 yrkande 2 såvitt avser underhållskrav på driftsbyggnader för jord- och skogsbruk.

För närvarande är jordbrukets och andra liknande näringars ekonomibyggnader inte underkastade byggnadsplikt utanför områden med faställd plan. PBL-förslaget innebär i denna del att bygglovsplikt för ekonomibyggnader gäller inom område med detaljplan (8 kap. 3 § 3). Om det finns särskilda skäl får kommunen i områdesbestämmelser införa bygglovsplikt inom områden som inte omfattas av detaljplan (8 kap. 6 § andra stycket). Som exempel på sådana skäl anförs (s. 703) att området är känsligt med hänsyn till landskapsbilden eller bebyggelsens karaktär. Det kan också vara så att vissa slag av ekonomibyggnader i nära anslutning till ett bostadsområde kan behöva prövas med hänsyn till risken för immissioner.

Utskottet tillstyrker för sin del förslaget om bygglovsplikt för ekonomibyggnader och avstyrker därmed yrkandet i motion 69 (c) om inskränkning av bygglovsplikten till att gälla enbart inom detaljplaneområde (yrkande 5). I sammanhanget bör understrykas att kommunen enligt lagförslaget får möjlighet att införa såväl lättnader som skärpningar i fråga om bygglovspliktens omfattning. Bygglovsplikt för ekonomibyggnader utanför detaljplaneområde avses inte, som framgår av det nyss sagda, gälla generellt utan beslutas särskilt genom områdesbestämmelser. En förutsättning för detta är att det föreligger särskilda skäl, vilket torde innebära att ifrågavarande befogenhet kommer att utnyttjas restriktivt. Vad utskottet anfört bör i viss utsträckning kunna tillgodose syftet med motionsyrkandet.

Bestämmelserna om bygglov föranleder i övrigt följande kommentarer från utskottets sida:

Räckvidden av 8 kap. 1 § om bygglovsplikt för byggnader är bl. a. beroende av hur begreppet byggnad definieras. Härvidlag vill utskottet hänvisa till den utförliga redovisning av rättspraxis som lämnas i propositionen (s. 673 f.). Det framgår bl. a. att konstruktioner som genom sin form och storlek ger samma visuella intryck som ett hus har ansetts som byggnad trots att de saknat utrymmen för människor att uppehålla sig i. Härav drar utskottet slutsatsen att t. ex. större silo-byggnader, spannmålstorkar m. m. kommer att betraktas som byggnader i förevarande hänseende.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 4 krävs bygglov för att inrätta fasta cisterner eller andra fasta anordningar för hälso- och miljöfarliga varor m. m. Utskottet erinrar om att lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor upphävts, med verkan fr. o. m. den 1 januari 1986, (prop. 1984/85:118, JoU 1984/85:30) och ersatts med lagen (1985:426) om kemiska produkter.

Begreppet hälso- och miljöfarliga varor bör därför inte komma till användning i PBL. Utskottet föreslår att bostadsutskottet gör en redaktionell jämkning av paragrafen i enlighet med det anförda. Härvid bör möjligen beaktas att det nya begreppet kemiska produkter har en delvis annan innebörd än begreppet hälso- och miljöfarliga varor, som närmare framgår av proposition 1983/84:118 (s. 39 f.). Enligt utskottets mening kan man lämpligen använda orden kemiska produkter som är hälso- och miljöfarliga.

Utskottet vill vidare fästa uppmärksamheten på att bestämmelserna i 8 kap. 30 § PBL-förslaget kan komma att gälla även för jordbrukets m. fl.

näringars ekonomibyggnader. I paragrafen ställs krav på yttrande av yrkesinspektionen samt skyddsombud m. fl. i samband med bygglov för arbetslokaler eller personalrum för verksamheter där arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning. Utskottet ställer sig tveksamt till föredragandens uppgift (s. 746) att det i praktiken inte är särskilt vanligt att arbete i ekonomibyggnader utförs av "arbetstagare". Av Svenska lantarbetareförbundets totalt ca 14 000 medlemmar är enligt uppgift ca 5 000 anställda inom jordbrukssektorn. Det är enligt utskottets mening ett rimligt antagande att en stor del av förbundets medlemmar utför arbete i arbetslokaler som avses i 8 kap. 30 §.

Marklov m. m.

De föreslagna bestämmelserna om marklov i 8 kap. 9 § PBL motsvaras delvis av de s. k. trädfällningsförbuden i 17, 40 och 110 §§ byggnadslagen och byggnadslovsplikten enligt 54 § 1 mom. byggnadsstadgan för schaktning, fyllning eller liknande åtgärd inom tomt och vissa andra områden. Utskottet kommenterar här i huvudsak endast bestämmelserna om marklovsplikt för trädfällning och skogsplantering.

Kommunen får, enligt andra stycket i den aktuella paragrafen, i detaljplan föreskriva att marklov krävs för trädfällning eller skogsplantering. Enligt tredje stycket får kommunen i områdesbestämmelser lämna motsvarande föreskrift med avseende på områden som är avsedda för bebyggelse. Av uttalanden i propositionen (s. 299 f. och 707 f.) framgår att det bl. a. är en fråga om att skydda bebyggelsemiljön mot olämplig avverkning, t. ex. inom ett parkområde. Inom ett villaområde kan det också, enligt föredraganden, vara synnerligen angeläget att skogen inte avverkas utan urskillning. I specialmotiveringen till 5 kap. 7 § anförs (s. 583) att det bör vara möjligt att förbjuda planteringar av t. ex. trafiksäkerhetsskäl eller för att trygga solinfall mot en lekplats eller en energiproducerande anläggning.

I anslutning till 8 kap. 9 § hänvisar föredraganden vidare till det speciella säkerhetsintresse som är knutet till försvarsanläggningar, flygplatser, kärnreaktorer och liknande anläggningar. Enligt paragrafens tredje stycke får kommunen i områdesbestämmelser föreskriva att marklov krävs för bl. a. trädfällning och skogsplantering inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar av nyss angivet slag.

Som exempel anförs att det kan vara angeläget att hålla skogen borta i närheten av ett vindkraftverk. Kring en del miljöfarliga anläggningar kan t. ex. schaktning och trädfällning ha menliga effekter (s. 302).

Utskottet har ingen erinran mot de här redovisade bestämmelserna. Som föredraganden anfört (s. 298) kan det givetvis inte bli tal om att frågor om tillstånd till trädfällning m. m. över lag skall ligga inom det område där byggnadsnämnderna har beslutanderätten. Bland de åtgärder som skall kunna underkastas marklovsplikt finns en del som ingår i ett normalt skogsbruk. Det är därför angeläget att räckvidden av den föreslagna tillståndsprövningen enligt PBL begränsas. Genom uttalanden i propositionen om syftet bakom de föreslagna bestämmelserna – vilka uttalanden delvis redovisats ovan – anser utskottet att kraven på en sådan avgränsning får anses tillgodosedda.

Utskottet övergår härefter till att diskutera de i 8 kap. 18 § föreslagna prövningsgrunderna. Enligt denna paragraf kan ansökan om marklov avslås om den sökta åtgärden

1. strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser,
2. förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse,
3. medför olägenheter för användningen av sådana försvarsanläggningar eller andra anläggningar som avses i 9 § tredje stycket,
4. i annat fall medför störningar för omgivningen.

Marklov får dock lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen eller bestämmelserna.

Utskottet vill påpeka att samtliga punkter, genom paragrafens konstruktion, kan komma att tillämpas på ansökningar om marklov för t. ex. trädfällning och skogsplantering. Enligt vad som upplysts från bostadsdepartementet är emellertid punkten 4 i första hand avsedd att reglera vissa störningar inom ett detaljplanelagt bebyggelseområde, som närmast är hänförliga till förhållandet mellan grannfastigheter. Vägrat marklov med hänvisning till den aktuella störningsregeln är för övrigt ej ersättningsgrundande enligt 14 kap. 8 § lagförslaget.

Utskottet vill därför, till förtydligande av motivuttalandena i propositionen, understryka att punkten 4 inte är avsedd att tillämpas på åtgärder i jord- och skogsbruket. Frågan om intrång i pågående markanvändning blir således inte aktuell i detta sammanhang.

Ersättningsbestämmelser m. m.

I PBL-förslaget har bestämmelser om avstående av mark och bestämmelser om ersättning till fastighetsägare delats upp på två kapitel, 6 resp. 14 kap. Bestämmelserna om avstående av mark överensstämmer i stort sett med vad som för närvarande gäller om kommunens möjlighet att lösa mark inom stadsplan.

I första delen av 14 kap. (1–7 §§) avhandlas de situationer när fastighetsägaren har rätt till kompensation utan något krav på att skadan skall vara kvalificerad. I 14 kap. 8 § regleras de fall när kompensation kan bli aktuell endast om skadan uppnår viss angiven kvalifikationsgräns (kvalificerad skada).

Reglerna om ersättning eller inlösen vid kvalificerad skada tar sikte på dels bebyggelsereglerande, dels markreglerande föreskrifter.

Enligt punkterna 1–3 i 14 kap. 8 § har fastighetsägare m. fl. rätt till ersättning bl. a. i vissa fall av vägrat bygglov, vägrat rivningslov samt då skyddsbestämmelser meddelas för kulturhistoriskt värdefulla byggnader m. m. Rätt till ersättning föreligger endast om "skadan är betydande i förhållande till värdet av berörda delar av fastigheten". Detta är i förhållande till gällande rätt ett nytt sätt att ange kvalifikationsgränsen. Av 10 § andra stycket framgår vidare att det endast är skador som överstiger denna kvalifikationsgräns som skall ersättas.

För markreglerande föreskrifter gäller att ersättning liksom hittills skall

utgå om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Ersättningsfallen anges i punkterna 4 och 5 i 8 §. I punkt 4 åsyftas föreskrifter i områdesbestämmelser om vegetation eller markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket (skyddsområden för trafik- försvars- och energianläggningar m. m.). I punkt 5 behandlas fall då marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3, dvs. då den sökta åtgärden antingen försvårar områdets användning för bebyggelse eller medför olägenheter för vissa viktiga anläggningar av det slag som nyss angetts.

Utskottet behandlar i detta yttrande endast principerna för ersättning vid intrång i pågående markanvändning.

Hithörande frågor berörs främst i partimotionerna 66 (m) och 69 (c).

I den förra motionen anförs bl. a. att det är oskäligt att kostnaderna för naturvård m. m. skall läggas på markägarna. Naturligtvis skall stat och kommun ha möjlighet att avsätta markområden för specifika ändamål enligt de regler som i dag gäller. Utgångspunkten måste då vara att markägaren skall hållas skadeslös. Man påpekar vidare att tolkningen av begreppet avsevärt försvåras kan komma att variera från kommun till kommun.

I centerns partimotion yrkas (yrkande 10) att ersättningsbestämmelserna omarbetas i enlighet med de synpunkter som anförs i motionen under rubriken Skyldighet att lösa mark och utge ersättning. Motionärerna hänvisar till 1972 års ersättningsprinciper, som innebar att endast mera bagatellartade intrång i markägandet kunde passera utan ersättningskrav. Sedan dess har enligt motionen en betydande glidning skett i praxis som bidragit till att höja kvalifikationsgränsen. Nuvarande tillämpning kan få orimliga konsekvenser för den enskilde, särskilt om fastigheten är högt belånad. Med stöd av ett räkneexempel där fastigheten är belånad till 90 % av marknadsvärdet och ersättningströskeln antas ligga vid 7 % påvisar motionärerna att i detta fall 70 % av ägarens förmögenhet i fastigheten kan konfiskeras. Det kan i sin tur utlösa krav från långivare på extra amortering m. m. Motionen utmynnar i denna del i ett krav på riksdagen att klargöra innebörden av begreppet avsevärt försvåra pågående markanvändning med utgångspunkt i den ursprungligen gällande principen att endast bagatellartade intrång skall anses falla under kvalifikationsgränsen. Vidare måste skadans storlek relateras till den berörda delen av fastigheten.

De intresseorganisationer som uppvaktat utskottet i denna fråga har kritiserat ersättningsbestämmelserna främst utifrån följande utgångspunkter.

För närvarande råder, enligt Sveriges jordägareförbund, betydande ovisshet om ersättningsreglernas innebörd och tillämpning. Ursprungligen torde inte något tvivel ha rått om att ersättningströskeln låg mycket lågt. Senare uttalanden och praxis antyder en utveckling mot att rätten till ersättning blir avsevärt mera begränsad. Det finns enligt förbundet en risk att kommunerna kommer att lägga så mycket restriktioner på jord- och skogsbruket som man med hänsyn till gällande ersättningsbestämmelser har möjlighet till. Från den enskildes synpunkt är det dock uppenbart obilligt om han eller hon skall kunna åläggas kostnader eller intäktsbortfall till fromma för andra medborgare.

Lantbrukarnas riksförbund och Sveriges Skogsägareföreningars riksförbund har framhållit att man från de areella näringarnas sida endast kan acceptera bagatellartade intrång som ersättningsfria. De båda förbunden har i några praktiska räkneexempel påpekat konsekvenserna av att ersättningssystemet endast tar hänsyn till kapitalförlust men ej till årliga intäktsbortfall på grund av t. ex. restriktioner mot skogsavverkning. Även om intrånget berör en relativt begränsad del av en jordbruksfastighet kan det årliga intäktsbortfallet bli mycket kännbart. Liknande synpunkter i fråga om ersättningsreglerna har framförts av Sveriges Häradsallmänningars förbund och av Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen. Båda organisationerna har understrukit att man måste beakta följderna för folkhushållet vid försämrade möjligheter att upprätthålla en uthållig virkesproduktion genom att skogsägarna åläggs restriktioner.

Utskottets överväganden

Utskottet vill inledningsvis slå fast att propositionen i denna del innebär att nuvarande ersättningsbestämmelser i byggnadslagen i sak oförändrade förs över till PBL när det gäller de markreglerande bestämmelserna. Vid intrång i pågående markanvändning skall således nuvarande bestämmelser och praxis styra tillämpningen av PBL. Detta framgår klart av föredragandens uttalanden (bl. a. s. 392). Den omständigheten att lagrådsremissen ursprungligen innehöll förslag om en kvalifikationsgräns på 20 % innebär givetvis inte att man vid tillämpningen av PBL i den slutgiltigt föreslagna lydelsen skulle syfta till någon ändring av hittillsvarande praxis. Utformningen av PBL-förslaget i nu ifrågavarande delar bör således enligt utskottets mening inte utgöra någon grund för farhågor om en i förhållande till nuläget ändrad praxis till nackdel för den enskilde markägaren.

För bedömningen huruvida markreglerande bestämmelser ger rätt till ersättning vid intrång i de areella näringarna blir även framdeles tolkningen av begreppet pågående markanvändning avsevärt försvåras av central betydelse. Utskottet går här inte närmare in på de motivuttalanden som gjordes i samband med att begreppet infördes utan hänvisar i detta hänseende till proposition 1972:111 bilaga 2 (särskilt s. 332–336). Utskottets uttalanden i betänkandet JoU 1983/84:24 om jordbrukets hänsyn till naturvården kan också vara värda att uppmärksammas i detta sammanhang.

I olika sammanhang har anförts att det råder osäkerhet om hur begreppet pågående markanvändning skall tolkas och var kvalifikationsgränsen för ersättning ligger (se t. ex. SOU 1983:56 s. 305). Det förtjänar påpekas att osäkerheten enligt vissa undersökningar inte varit enbart till ekonomisk nackdel för markägandet. I ärenden om skyddsåtgärder enligt naturvårdslagen har fastmera osäkerheten lett till att länsstyrelserna många gånger undvikit att inrätta naturvårdsområde och i stället föredragit skyddsformen naturreservat, eftersom möjligheten att förhandla då ligger öppen och ersättningsgränsen inte behöver vålla problem.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att frågor om intrång i de areella näringarna behandlats dels i samband med 1979 års skogsvårdslagstiftning och föreskrifterna om naturvårdshänsyn i skogsbruket, dels i

samband med att bestämmelser om jordbrukets hänsyn till naturvården m. m. infördes i lagen om skötsel av jordbruksmark (21 § skogsvårdslagen resp. 6 a § skötsellagen). Föreskrifter enligt dessa lagar får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

I tillämpningsföreskrifter och allmänna råd till 21 § skogsvårdslagen har skogsstyrelsen utförligt redovisat vilka hänsyn som skall eller bör tas till skogens betydelse för växter och djur, för vattenbalans och lokalklimat samt för friluftsliv och rekreation m. m. (senast gällande lydelse: SKSFS 1985:3). Motsvarande bestämmelser för jordbrukets del finns i lantbruksstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om jordbrukets hänsyn till naturvårdens intressen (Lantbruksstyrelsens allmänna råd 1984:1). Vissa motivuttalanden till lagbestämmelsen i fråga finns redovisade i utskottets betänkande JoU 1983/84:24. När det gäller ersättningsfrågor har statens naturvårdsverk utfärdat råd och riktlinjer för beräkning av ersättningar för naturvårdsintrång i skogsbruket (SNV RR 1984:4). Det anförda innebär att intrångs- och markanvändningsbegreppet i viss mån konkretiserats genom tillämpningsföreskrifter m. m. Enligt utskottets mening ger föreskrifterna en god vägledning när det gäller att bedöma vilka hänsynstaganden som är förenliga med ett rationellt jord- och skogsbruk och som bör iakttas av markägare utan att rätt till ersättning föreligger.

Vad särskilt gäller de markreglerande bestämmelserna i PBL-förslaget vill utskottet påpeka att intrångs- och ersättningsreglerna är konstruerade så att i huvudsak endast åtgärder i skogsbruket kan bli direkt berörda. Befogenheten för kommunerna att meddela föreskrifter angående de areella näringarna är nämligen knuten till behovet att bibehålla eller förhindra vegetation i vissa skydds- och säkerhetsområden resp. i närmiljön kring områden för bebyggelse. Det anförda innebär bl. a. att vissa tolkningsproblem angående pågående eller ändrad markanvändning i jordbruket inte bör bli aktuella vid tillämpningen av PBL.

Ovanstående resonemang bygger på förutsättningen att övriga åtgärdstyper som kan bli föremål för marklovsprövning, dvs. schaktning och fyllning, normalt inte ingår i jordbrukets markanvändning.

Vad beträffar skogsbruket är, som utskottet i annat sammanhang påpekat, markanvändningsbegreppet mera entydigt och lättare att tillämpa än vad beträffar motsvarande begrepp i jordbruket (JoU 1983/84:24). Givetvis kan det förekomma att restriktioner mot skogsavverkning eller skogsplantering enligt 8 kap. 18 § PBL drabbar ett kombinerat jord- och skogsbruksföretag. Tolkningsproblemen angående markanvändningsbegreppet torde i dessa fall endast uppstå när det gäller skogsplantering på mark som tidigare använts för annat ändamål, dvs. omföringsåtgärder.

Som utskottet anfört ovan i avsnittet rörande marklov är det viktigt att den kommunala befogenheten vid marklovsprövning m. m. avgränsas i förhållande till skogsbruket. Givetvis kan det inte bli tal om att frågor om tillstånd till trädfällning m. m. över lag skall ligga inom det område där byggnadsnämnderna har beslutanderätten. Detta understryks också av föredragande departementschefen (prop. s. 298 f.).

Utifrån den tolkning av PBL:s markanvändningsbestämmelser som utskottet här gjort kan det förväntas att eventuella tvistefrågor huvudsakligen

kommer att gälla kvalifikationsgränsen för ersättning, dvs. tolkningen av begreppet avsevärt försvåras. Härvid får bl. a. det berörda områdets areal och värde m. m. tas i beaktande. Av propositionen framgår (s. 392) att skadan bör relateras till den ekonomiska enhet i vilken det berörda området ingår. En sådan ekonomisk enhet kan bestå av flera fastigheter som tillsammans bildar en brukningsenhet. Motsvarande gäller om en del av en registerfastighet utgör en självständig ekonomisk enhet. De två rättsfall från högsta domstolen som anges i propositionen ger inte underlag för någon bestämd slutsats angående kvalifikationsgränsen, uttryckt i viss procentsats. Frågan huruvida en skada i relation till en viss enhet är att anse som ersättningsgill måste, enligt högsta domstolen, bedömas med hänsynstagande till omständigheterna i det enskilda fallet (NJA 1981 s. 351).

Vid värderingen av skadan är grundregeln att expropriationslagens värderingsregler skall tillämpas. Mera detaljerade anvisningar för värderingsarbetet finns i naturvårdsverkets råd och riktlinjer angående naturvårdsintrång i skogsbruket. Utgångspunkten är att ersättningen skall bestämmas till skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde utan intrånget och dess värde med beaktande av intrånget. Vid beräkningen av ett skogsområdes marknadsvärde används vanligen olika typer av avkastningskalkyler enligt metoder som utarbetats av lantbruksstyrelsen, domänverket och lantmäteriverket.

Vad beträffar principerna för skadevärdering anser utskottet – delvis med instämmande i motionärernas synpunkter – att ytterligare överväganden bör komma till stånd. Bl. a. bör beaktas att ett intrång med nu gällande värderingsprinciper kan innebära en i nominella belopp betydande förlust utan att rätt till ersättning föreligger, för den händelse den berörda brukningsenheten representerar ett högt värde. Utskottet vill därför för sin del föreslå att bostadsutskottet prövar möjligheten att relatera intrånget till ett snävare fastighetsbegrepp än vad begreppen ekonomisk enhet resp. brukningsenhet innebär. Enligt utskottets mening bör man också ta hänsyn till att en kapitalförlust ofta motsvaras av ett årligt intäktsbortfall som kan vara kännbart för det berörda företaget. Den situationen föreligger t. ex. då förbud eller restriktioner mot skogsavverkning aktualiseras. Vid bedömningen av företagets toleransgräns bör det enligt utskottets mening finnas utrymme för ett hänsynstagande till det berörda områdets betydelse för lantbruksföretaget i stort och till storleken av det intäktsbortfall som intrånget beräknas medföra.

Avslutningsvis vill utskottet peka på bestämmelsen i 14 kap. 8 § fjärde stycket, som innebär att ersättningsreglerna relateras till den sammanlagda bördan av intrång som inträffar under en tioårsperiod. Bestämmelsen, som saknar motsvarighet i äldre lagstiftning, är enligt utskottets mening en viktig och angelägen förbättring av ersättningssystemet.

Stockholm den 18 mars 1986

På jordbruksutskottets vägnar

Karl Erik Olsson

Närvarande: Karl Erik Olsson (c), Håkan Strömberg (s), Arne Andersson i Ljung (m), Ove Karlsson (s), Lars Ernestam (fp), Martin Segerstedt (s), Sven Eric Lorentzon (m), Jan Fransson (s), Margareta Winberg (s), Kerstin Gellerman (fp), Jens Eriksson (m), Åke Selberg (s), Lennart Brunander (c), John Andersson (vpk) och Leif Marklund (s).

Avvikande meningar

1. Karl Erik Olsson (c), Lars Ernestam (fp), Kerstin Gellerman (fp) och Lennart Brunander (c) anför:

Vi är ense med utskottets majoritet i de delar som omfattas av utskottets yttrande fram till utskottets överväganden i ersättningsfrågan på s. 11 och de två sista styckena på s. 13. Däremot anser vi att utskottet i ersättningsfrågan även i övrigt bort ansluta sig till de synpunkter som framförs bl. a. i motion 69 (c).

Utskottet borde således ha strukit under de uttalanden som gjordes i proposition 1972:111 och som bl. a. innebar att endast bagatellartade intrång i markanvändningen skulle få förekomma utan ersättningsskyldighet för det allmänna. Som motionärerna anför har det därefter skett en glidning i praxis till nackdel för markägandet utan att riksdagen gett någon annan mening till känna än den som var innebörden av 1972 års beslut. De rättsfall som finns är mycket få och gäller dessutom synnerligen speciella förhållanden. Att dra generella slutsatser av dem är därför knappast möjligt. Det är angeläget att innebörden av en lagstiftning står klar i och med att riksdagen fattar beslut. Riksdagen har därför anledning att klargöra betydelsen av begreppet att avsevärt försvåra pågående markanvändning. Enligt vår mening kan då endast den ursprungliga betydelsen gälla att intrång som inte är bagatellartat skall leda till att ersättning skall utgå.

2. Arne Andersson i Ljung, Sven Eric Lorentzon och Jens Eriksson (alla m) anför:

Vi anser att utskottet hade bort avvakta med behandlingen av detta ärende tills man fått en uppfattning om vilka ändringar i lagförslaget som föranleds av konstitutionsutskottets yttrande till bostadsutskottet. Enligt detta yttrande bör lagförslaget omarbetas så att det står i bättre överensstämmelse med grundlagen. Med den behandlingsform man nu valt yttrar sig utskottet över ett förslag som på viktiga punkter kommer att omarbetas.

I sakfrågan anser vi att utskottet i första hand bort avstyrka regeringens förslag till ny plan- och bygglag på de skäl som anförs i motion 66 (m). Av motionen framgår att lagförslaget har stora brister vad beträffar förslagets förenlighet med grundlagen och Europakonventionen. Utöver dessa grundläggande brister innebär lagförslaget på flera punkter ändringar av gällande rätt som vi av olika skäl anser oacceptabla. När det gäller frågor som mera direkt faller inom utskottets beredningsområde vill vi peka på att förslaget innebär ökade påfrestningar för de areella näringarna genom att

- restriktioner för utnyttjande och underhåll av byggnader införs
- inblandningen från kommunens sida i driften av jord- och skogsbruk ökar

- tålighetströsklar för intrång i markanvändningen införs
- möjligheten till ersättning vid intrång vid pågående markanvändning inskränks.

Ersättningen vid s. k. markreglerande åtgärder är beroende av kommunens godtycke. Med propositionens förslag kan det befaras att skador motsvarande 10 % av fastighetens värde inte blir ersättningsberättigade. Detta betyder också att ersättningsreglerna enligt nuvarande lagstiftning får ett annat innehåll. Enligt vår mening skall markägare i princip hållas skadeslös vid ingrepp av stat och kommun. Detta är nödvändigt för att äganderätten skall få ett reellt innehåll.

Särskilt yttrande

Lars Ernestam och Kerstin Gellerman (båda fp) anför:

I folkpartiets partimotion 112 yrkas i första hand att förslaget till ny plan- och bygglag avslås och att riksdagen hos regeringen anhåller om ett nytt, med grundlagen förenligt lagförslag. Avslagsyrkandet motiveras i motionen med att det är tveksamt om PBL:s plansystem står i överensstämmelse med grundlagen. I andra hand förs från folkpartiets sida fram förslag till ändringar som innebär att den enskildes ställning stärks gentemot stat och kommun. Vi har i samband med utskottets behandling avstått från att yrka bifall till nämnda avslagsyrkande, bl. a. med hänsyn till att frågan om förslagets grundlagsenlighet prövats i konstitutionsutskottet.

Bostadsutskottet har därefter beslutat att omarbeta lagförslaget. Vår principiella uppfattning, som också framförts av folkpartiets ledamöter i bostadsutskottet, är att lagförslaget borde ha återgått till regeringen för omarbetning. Med hänvisning till att bostadsutskottet för närvarande omarbetar förslaget har vi deltagit i realbehandlingen i jordbruksutskottet och konstaterar att jordbruksutskottet föreslår vissa modifieringar och förbättringar. Vi förutsätter att jordbruksutskottet får yttra sig över det omarbetade förslaget till plan- och bygglag.

gotab Stockholm 1986 10490