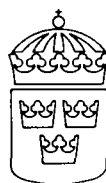


Konstitutionsutskottets yttrande

1985/86:8 y

om förslaget till en ny plan- och bygglag, m. m. (prop. 1985/86:1 och prop. 1984/85:207 samt motioner)



KU
1985/86:8 y

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över *dels* proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag (PBL) och proposition 1984/85:207 om en försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. samt de motioner som väckts med anledning av propositionerna, *dels* ett antal motioner rörande en reformerad byggnadslagstiftning som väckts under den allmänna motionstiden 1985.

Konstitutionsutskottet begränsar i huvudsak sitt yttrande till att avse de delar av de framlagda förslagen som rör kommunernas befogenheter att fatta beslut om markanvändning och bebyggelse.

Lagrådet har i sitt yttrande över lagrådsremissen till PBL ifrågasatt om inte kommunernas kompetens enligt PBL är av den arten att den kan innefatta normgivning. Lagrådet har därvid grundat sig på vissa uttalanden rörande normbegreppet i lagmotiven till regeringsformen (prop. 1973:90). Enligt dessa motivuttalanden skall med normer förstås lagar och andra rättsregler. Rättsregler kännetecknas i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. Utmärkande för rättsregler är vidare att de skall vara generella föreskrifter och inte endast avse konkreta fall. Av grundlagspropositionen framgår vidare att det sistnämnda kravet får anses uppfyllt om föreskriften avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingsätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Kravet att föreskrifter skall ha en generell utformning diskuterades i motiven mot bakgrund bl. a. av att det inte skulle vara möjligt för riksdagen att genom lag besluta i särskilt fall om angelägenhet i vilken avgörandet enligt gällande rätt ankommer på regeringen, domstol eller annan myndighet.

Kommunernas befogenheter på planområdet bör enligt lagrådets synsätt inte, som föreslagits i propositionen, grundas på bestämmelser direkt i PBL utan bör i stället grundas på ett av riksdagen i lag givet bemyndigande. Rätten att utfärda normer rörande markanvändning och bebyggelse är nämligen enligt 8 kap. 3 § regeringsformen i första hand förbehållen riksdagen. Genom bestämmelserna i 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen finns det emellertid en möjlighet att till regeringen och via regeringen till kommunerna delegera normgivningsmakt angående utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö. Denna delegeringsmöjlighet tillkom genom en ändring i 8 kap. 7 § år 1976. Ändringen motiverades av behovet av att kunna ta in i byggnadsstadgan mera detaljbetonade föreskrifter om byggande samt

föreskrifterna i Svensk byggnorm i en eller flera regeringsförfattningar. I samband med ändringen betonade konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56) att avsikten inte var att delegering skulle omfatta annat än befogenheter att meddela detaljbetonade föreskrifter.

Någon tvekan om PBL-förslagets grundlagsenlighet hade enligt lagrådet inte behövt uppkomma om lydelsen av 8 kap. 7 § regeringsformen ändrats så att bemyndigandet enligt lagrummet kommit att avse föreskrifter om markanvändning och byggnadsföreskrifter av annat än detaljbetonat slag samt om kommunernas kompetens på området reglerats i överensstämmelse med delegationsföreskrifterna i 8 kap.

Med anledning av lagrådets yttrande har i propositionen gjorts en ändring beträffande PBL:s system med områdesbestämmelser i syfte att undanröja den tveksamhet om förslagets grundlagsenlighet som lagrådet givit uttryck för. Enligt propositionen bygger PBL:s plansystem i allt väsentligt på det system som nu råder och som gällde när regeringsformen infördes år 1974. Avgörande betydelse måste därför enligt propositionen tillmätas den inställning till planbeslut som kan antas ligga bakom bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen. Eftersom något uttryckligt besked på den punkten inte står att finna i förarbetena till regeringsformen får man enligt propositionen söka ledning i syftena bakom grundlagsreformen. Härvid framhålls i propositionen som ett övergripande syfte att skapa garantier för det demokratiska styrelseskicket samt att stärka och förankra folkstyrelsen genom att den praxis som vuxit fram bl. a. beträffande parlamentarismen gavs uttryck också i grundlagen. Detta kan enligt propositionen sägas prägla även bestämmelserna om normgivningsmakten i 8 kap.

Vidare anförs i propositionen bl. a. att den nya regeringsformen utgår från grundsynen att vad som skall beslutas av riksdagen i första hand är det som anses vara av särskilt stor betydelse för medborgarna och för samhällslivet i övrigt. Detta innebär enligt propositionen att folket genom sina representanter bör fatta beslut om bl. a. de normer som föreskriver inskränkningar i medborgarnas frihet eller rätt till egendom. Av kravet på normmässig behandling av medborgarna följer enligt propositionen att rättsreglerna skall vara generella, dvs. de skall rikta sig till alla eller åtminstone till en personkrets som inte är närmare bestämd. Riksdagen skall inte kunna gripa in i handläggningen av enskilda fall. Av flera skäl sattes enligt propositionen vid tillkomsten av regeringformen en gräns för möjligheterna att delegera normgivning från riksdagen. De bästa möjligheterna till offentlig redovisning, öppen debatt och ett meningsutbyte ansågs ligga i riksdagsbehandlingen. Enligt propositionen kan detta även uttryckas så, att de mest betydelsefulla politiska besluten skall fattas av det organ som bäst avspeglar opinionerna hos befolkningen. När en norm väl är utförad ankommer det på domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ att tillämpa den i konkreta fall.

I propositionen framhålls även att det vid tillkomsten av regeringsformen ansågs att den fördelning mellan normgivningsmakten som inom olika rättsområden hade utbildats i praxis i stort sett var ändamålsenlig och att den därför kunde i huvudsak läggas till grund för regeringsformens fördelning av normgivningskompetensen.

Mot den angivna bakgrunden är det enligt propositionen knappast realistiskt att anta att avsikten kan ha varit att regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten skulle få till konsekvens att byggnadslagstiftningens sedan länge beprövade beslutssystem – som genom det kommunala planmonopolet vilar på den kommunala demokratins grund – skulle i vissa delar sättas ur spel och ersättas av en ordning där kommunala markanvändningsplaner skulle behöva beslutas av riksdagen. Den slutsats som enligt propositionen närmast ligger till hands är, att planbeslut enligt dagens byggnadslagstiftning skall ses som en form av rättstillämpning, som enligt grundlagen inte är förbehållen riksdagen. Det finns enligt propositionen inte några helt nya element i PBL:s plansystem som kan medföra en principiellt ändrad syn på planbeslutens konstitutionella karaktär.

Grundlagsfrågan tas upp i de med anledning av proposition 1985/86:1 väckta motionerna 1985/86:66 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), 1985/86:69 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) samt 1985/86:80 av Bengt Westerberg m. fl. (fp).

Moderata samlingspartiet instämmer i lagrådets synpunkter i grundlagsfrågan. I motionen förordas en successiv revidering av nuvarande byggnadslagstiftning med den inriktning som föreslås i motionen.

I folkpartiets motion framhålls att de olika uppfattningar som uppkommit rörande PBL:s förenlighet med grundlag medför en risk för att planbestämmelser som meddelats av kommun kan komma att underkännas i enskilda ärenden. Därmed skulle PBL:s tillämpning undermineras och rättsosäkerhet skulle uppstå om medborgarna inte med säkerhet kan veta om t. ex. en områdesbestämmelse har karaktär av föreskrift och ligger inom det delegeringsbara området eller om den faller utanför och därför ej skall tillämpas av myndigheterna. Folkpartiet anser att det är lämpligt att kommunerna har möjlighet att fatta beslut om översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner då det inte är önskvärt att riksdagen fattar beslut i dessa frågor. Regeringsformen bör enligt folkpartimotionen vara utformad så att det inte kan råda någon oklarhet om att kommunerna har möjlighet att fatta sådana beslut.

Enligt centerns uppfattning kan riksdagen inte godta en lag med inslag som enligt lagrådets granskning står i strid med grundlag. En sakbehandling bör enligt centerns mening förutsätta en omarbetning av förslaget så att förenligheten med grundlagsbestämmelserna står helt klar.

Utskottet övergår nu till en närmare redovisning av propositionen rörande PBL och lagrådets yttrande i de delar som gäller den här aktuella konstitutionella frågan. Utskottet redovisar också vissa förslag beträffande ett nytt plansystem som väckts i de nyss nämnda motionerna. Konstitutionsutskottet har under ärendets behandling haft en s. k. hearing vid vilken några sakkunniga medverkade. En utskrift av de uttalanden som gjordes i samband med hearingen har tagits in som *bilaga* till detta yttrande.

Beträffande *översiktsplanen* har, mot bakgrund av regeringsformens inledningsvis återgivna normbegrepp, i ärendet diskuterats om dess innehåll kan anses innefatta bindande riktlinjer.

Översiktsplanen skall ersätta dagens informella planer för den översiktliga inomkommunala planeringen. Den skall ange grunddragen i den avsedda användningen av mark och vatten samt skall ge riktlinjer för tillkomst,

förändring och bevarande av bebyggelse. Alla kommuner blir skyldiga att anta en översiktsplan. Genom översiktsplanen skall kommunfullmäktige uttala sin mening om vilka allmänna intressen som finns inom olika delområden. Det är inte avsett att översiktsplanen skall få någon bindande verkan vid detaljplanläggning eller vid prövning av enskilda ärenden om lov. Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan skall kunna överklagas genom kommunalbesvär.

Lagrådet har vid granskningen av lagrådsremissen i PBL-ärendet konstaterat att översiktsplanen inte direkt kan läggas till grund för ett avgörande och att den i så måtto – formellt sett – saknar omedelbara rättsverkningar. Emellertid har lagrådet lagt avgörande vikt vid den betydelse som översiktsplanen kan komma att få i den praktiska tillämpningen. Bl. a. uttalar lagrådet att om planen innefattar en avvägning av samtliga intressen, allmänna och enskilda, inom ett visst område och entydigt anger fullmäktiges mening hur marken skall användas, är det knappast tänkbart att kommunstyrelse eller byggnadsnämnd detaljplanerar området i strid mot planen eller att byggnadsnämnden beviljar ett bygglov som är oförenligt med planen. I jämförelse med riktlinjer och rekommendationer av annat slag skulle översiktsplanen därför kunna få en långt mer rättsgestaltande verkan. Lagrådet har i detta sammanhang hänvisat till ett tidigare lagrådsyttrande rörande förslaget till konsumentkreditlag (prop. 1976/77:23). Det framhölls i det yttrandet att vid marknadsdomstolens bedömning av konsumentverkets riktlinjer blir det avgörande inte om avvikelser skett från riktlinjerna utan om näringsidkarens handlande strider mot lag. Det ligger enligt lagrådets synsätt i sakens natur att en domstol vid en sådan bedömning står friare i förhållande till riktlinjerna än vad en kommunal nämnd gör i förhållande till översiktsplanen.

Enligt propositionen har översiktsplanen en enda funktion, nämligen att utgöra ett underlag för kommande beslut. I bestämmelserna i 8 kap. om prövningsgrunder för bygglov har i enlighet härmed inte gjorts någon anknytning till översiktsplanen. Den rättsliga grunden för sådan prövning skall uteslutande vara bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL samt bestämmelserna i naturresurslagen. Översiktsplanens funktion vid bygglovsprövningen skall vara att för skilda områden i kommunen närmare belysa de allmänna intressena och att ange vad som för resp. område bör beaktas till följd av de krav som i lag har bestämts av riksdagen. Rättsläget för den enskilde skulle enligt propositionen kunna gestaltas på precis samma sätt, även om inte översiktsplanen fanns med i beslutssystemet. Detta styrker enligt propositionen uppfattningen att översiktsplanen inte utgör normgivning.

I propositionen har vidare gentemot lagrådets synsätt framhållits bl. a. att bestämmelserna i PBL inte utgör något hinder mot att t. ex. en byggnadsnämnd antar en detaljplan som strider mot översiktsplanen, om nämnden finner att de allmänna lagreglerna om lämplig utveckling i kommunen bör leda till detta. Enligt propositionen har genom PBL:s bestämmelser om översiktsplan och genom beslutssystemets uppbyggnad i övrigt de rättsliga relationerna mellan kommunfullmäktige och de tillämpande myndigheterna bestämts på ett tydligt sätt. Lagrådets resonemang om att dessa myndigheter skulle kunna uppfatta relationerna till fullmäktige på ett annat sätt än det

som lagtexten ger uttryck för utgör enligt propositionen knappast en hållbar grund för slutsatsen att översiktsplanen i vissa situationer skulle vara bindande. Sådana fall där byggnadsnämnden utan att beakta det enskilda intresset avslår en ansökan om lov enbart med en hänvisning till översiktsplanens riktlinjer kan enligt propositionen rättas till av överinstanserna.

Enligt moderata samlingspartiets partimotion kommer översiktsplanerna i praktiken att styra både detaljplaner och tillståndsgivning. Den kommunala inställningen till ett projekt och riktlinjerna kommer enligt motionen att påverka alla markanvändningsbeslut i området. Ett led i en sådan successiv reform inom ramen för gällande lagstiftning som moderaterna förordar bör enligt motionen vara att generalplanen avskaffas och ersätts med en frivillig översiktsplan, som inte skall vara styrande utan i stället utgöra ett beslutsunderlag i vilket olika utvecklingsalternativ skisseras.

Enligt folkpartiets partimotion kommer översiktsplanen, liksom befintliga kommunöversikter, områdesplaner m. m. i praktiken att få en stor betydelse för kommande beslut. Enligt motionen är det angeläget att inte ställa alltför höga krav på innehållet i översiktsplanerna. De formuleringar som återfinns i propositionen om att kraven på den första översiktsplan som kommunerna skall anta enligt de nya bestämmelserna inte behöver vara så höga kan enligt motionen tolkas som att kraven kan ställas högre i framtiden. Så bör enligt folkpartiet inte bli fallet, utan kraven bör vara relativt lågt ställda. Införandet av översiktsplan får enligt motionen inte leda till att ett omfattande och kostsamt planeringsarbete påbörjas i kommunerna.

Enligt centerns partimotion kan anvisningarna för översiktsplaneringen utformas på ett sätt som betydligt begränsar risken för att översiktsplanen blir normerande. Det måste enligt motionen vara fullständigt klart att översiktsplanen inte får användas för att ge direktiv som skall tillkomma genom andra planinstrument. Översiktsplaneringen skall enligt motionen begränsas till en utvecklingsplanering som visar dels vilka områden som redan tagits i anspråk för bebyggelse, naturvård, försvar m. m., dels vilka områden som beräknas bli förändrade till något samhällsbyggnadsändamål samt slutligen de områden för vilka inga speciella restriktioner behövs. Med detta synsätt kan stora områden enligt motionen undantas från egentlig planering. Syftet med översiktsplanen skall vara att ge kommunala beslutsfattare och allmänheten en översiktlig bild av kommunens strategiska målsättning för exploatering och byggande men också för att visa hur kommunen avser att tillvarata bevarandeintressen. I motionen framhålls vidare bl. a. att översiktsplan och förslag till restriktioner måste i princip följas åt i beslutsprocessen. När det gäller att säkerställa mark för byggande och exploatering befinner sig, framhålls det i motionen, kommunens planering på olika stadier. Kommunens målsättning kan vara så preciserad att kommunfullmäktige är beredd att ta de ekonomiska konsekvenserna och då skall områdesbestämmelser och översiktsplan följas åt i beslutsprocessen. Är kommunen inte beredd att ta dessa konsekvenser får översiktsplanen enligt motionen inte peka ut begränsningar för den enskilde att utnyttja sin mark.

Beträffande *områdesbestämmelser* och *detaljplan* har i ärendet diskuterats om dessa skall anses utgöra generella föreskrifter i regeringsformens mening

eller om de skall anses utgöra beslut i enskilda fall (förvaltningsbeslut).

KU 1985/86:8 y

Områdesbestämmelser skall kunna beslutas i de områden i kommunen där rättsverkan är nödvändig för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att fastställa en lämplig användning av områden av riksintresse. Med områdesbestämmelser skall kommunen kunna uppnå en bindande verkan gentemot bl. a. fastighetsägarna i frågor som rör t. ex. markens användning för olika ändamål samt bebyggelsens lokalisering och utformning.

Någon byggrätt för fastighetsägarna eller inlösenrätt för kommunen uppkommer dock inte på grund av områdesbestämmelser.

Detaljplan för den närmare regleringen av markens användning, bebyggelse och andra anläggningar kommer att ersätta de nuvarande stads- och byggnadsplanerna. Detaljplanen medför rätt att bygga i enlighet med planbestämmelserna. Planen skall i princip ha bindande verkan mot enskilda vid prövningen av ansökningar om lov och grunda ersättningsrätt i vissa fall.

Beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas genom besvär. Besvärsmyndigheten har i princip att antingen fastställa beslutet eller att upphäva det i dess helhet. Med kommunens medgivande, eller om det är fråga om ändringar av ringa betydelse, kan planbeslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Den besvärberättigade personkretsen har i PBL utvidgats i förhållande till gällande rätt.

I motsats till översiktsplanen, som skall avse hela kommunen, skall områdesbestämmelser och detaljplan endast avse begränsade områden inom kommunen.

Utskottet vill erinra om att i propositionen till kungörandelagen (prop. 1975/76:112) diskuterade dåvarande justitieministern de gränsdragningsvägrigheter som möter i fall där en bindande föreskrift avser ett mycket litet lokalt område, kanske bara en eller flera bestämda fastigheter. Han slog till en början fast att ett lokalt begränsat beslut hade karaktären av författning om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i gemen såsom exempelvis ett förbud att ta bort eller skada växt av viss art där den växer vilt. Däremot kunde den generella karaktären starkt ifrågasättas när fråga var om lokalt begränsade föreskrifter avsedda att begränsa handlingsfriheten för ägarna till vissa bestämda fastigheter eller vissa därmed jämförliga rättsinnehavare. Detta gällde även om föreskrifterna band inte bara den aktuella ägaren eller rättsinnehavaren utan även framtida sådana. I enlighet härmed och med åberopande av den praxis som följts vid tillämpningen av 3 § andra stycket 2 förvaltningslagen (1971:290) i ärende om fastställelse av detaljplan ansåg justitieministern att bl. a. beslut om bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen och beslut om förbud mot byggande, schaktning m. m. enligt samma lagstiftning inte borde hänföras till författning. Däremot borde föreskrifter som riktade sig till jerdägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t. ex. ett län, anses ha så generell karaktär att de borde bedömas höra till kategorin författningar. Att i generella termer ange var gränsen exakt går mellan föreskrifter av författnings natur och andra föreskrifter var, framhöll justitieministern, inte möjligt.

Enligt lagrådet framgår det inte klart om det i det nämnda motivuttalandet med "bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen" avsågs även general-

planer vilka kan omfatta relativt stora områden. Justitieministerns ställningstaganden torde enligt lagrådet ha närmast föranletts av att den utredning som låg till grund för den nya lagstiftningen föreslagit att beslut om stadsplan eller byggnadsplan samt beslut om förbud mot nybyggnad och schaktning m. m. enligt byggnadslagstiftningen skulle kungöras som författningar. Enligt lagrådet kan skälen för att inte hänföra dagens stadsplaner och byggnadsplaner till författningar inte utan vidare återopas när det gäller att bedöma detaljplanernas och områdesbestämmelsernas konstitutionella natur. Särskilt gäller detta enligt lagrådet i fråga om områdesbestämmelser som skall användas för en rad olika regleringsbehov och som enligt lagrådet har mycket gemensamt med byggnadslagens fastställda generalplaner.

Lagrådet har vid sin bedömning av områdesbestämmelsernas konstitutionella karaktär framhållit följande.

Genom områdesbestämmelser kan en kommun reglera markanvändning och bebyggelse inom relativt stora områden. För att bevara karaktären i ett kulturlandskap med stort inslag av bebyggelse kan i områdesbestämmelser föreskrivas bygglovspflicht som går längre än PBL:s bestämmelser och som möjliggör en kontroll från byggnadsnämndens sida av att bebyggelsemiljön bevaras såväl i fråga om byggnadernas yttre som invändigt beträffande olika detaljer. Fiskelägen, kyrkbyar, brukssamhällen och fäbodan är exempel på bevarandehavarna av detta slag. Genom områdesbestämmelser kan också medges undantag från vissa av PBL:s byggnadsreglerande bestämmelser. Som exempel på områden där sådana medgivanden kan bli aktuella anges större glesbygdshavarna med jord- och skogsbruksfastigheter och spridd bebyggelse huvudsakligen längs vägar. Här kan kommunen föreskriva att bygglov inte behövs för att uppföra komplementbyggnader dvs. uthus, garage och andra mindre byggnader eller ekonomibyggnader för jordbrukets och skogsbrukets behov. Områdesbestämmelser kan också användas för att säkerställa ett områdes användning för friluftssändamål genom förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. Sådana förbud kan också komma i fråga för att reservera mark för bebyggelse eller för att skapa skydds- och säkerhetsområden kring försvarsanläggningar, flygplatser, kärnenergianläggningar m. m. Vidare skall områdesbestämmelser kunna användas för att skydda riksintressen. Räckvidden och omfattningen av planbestämmelser med sådant syfte framgår av den föreslagna nya naturresurslagen (prop. 1985/86:3). I denna lag anges genom uppräknin de mark- och vattenområden i riket vilkas användning för vissa ändamål är ett riksintresse. Uppräknin omfattar bl. a. stora sammanhängande kust-, skärgårds- och fjällområden som skall skyddas mot olämplig exploatering. Tillämpningen av naturresurslagen är tänkt att läggas fast med bindande verkan genom detaljplan och områdesbestämmelser. Lagrådet hänvisar också till att den i lagrådsremissen föreslagna lagtexten inte hindrar att det för enstaka kommuner med speciell karaktär kan visa sig ändamålsenligt att vissa områdesbestämmelser får gälla kommunens hela område.

Beträffande de av lagrådet som exempel nämnda områdesbestämmelserna i syfte att säkerställa ett områdes användning för friluftssändamål genom förbud av olika slag skall nämnas, att denna regleringsmöjlighet efter lagrådsyttrandet utgått ur förslaget för att behandlas i annat sammanhang.

En annan förändring i förhållande till lagrådsremissen gäller ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring. Sådana byggnader skall enligt propositionen i princip inte vara bygglovspliktiga annat än i områden med detaljplan och i områden där kommunen har beslutat att bygglovsplikt skall gälla.

Enligt vad lagrådet vidare framhållit kan områdesbestämmelser av det slag som lagrådet nämnt komma att bli bindande för ett stort antal fastighetsägare samt få betydelse för många människors boende- och arbetsmiljö och deras möjligheter till rekreation och friluftsliv. Lagrådet ifrågasätter om de – även om deras betydelse självfallet inte avser andra frågor än markanvändning och bebyggelse – likväl inte uppfyller det krav på generell giltighet som kännetecknar föreskrifter i regeringsformens mening. Detta får enligt lagrådets bedömning anses gälla även beträffande detaljplaner till den del de används för reglering av markanvändning och bebyggelse inom sådana relativt stora områden som lagrådet nämnt. Det skulle enligt lagrådet möjligen kunna hävdas att de som berörs av planerna genom PBL:s regler om medborgarinflytande vid planernas tillkomst fått en partsställning i planärendet och att detta därför har mera karaktären av förvaltningsbeslut avseende bestämda personer än normer för ett obestämt kollektiv. Med tanke på den vida personkretsen och de förändringar den är underkastad förefaller ett sådant resonemang lagrådet verklighetsfrämmande. Härvid framhåller lagrådet att det inte kan bortses från att planbesluten kan komma att beröra personer som av olika skäl inte kunnat ta del i planprocessen.

I propositionen hänvisas till dagens bebyggelseplaner och det tidigare nämnda motivuttalandet till kungörandelagen. Beträffande detaljplaner är enligt propositionen parallellen med dagens bebyggelseplaner helt klar. De är avsedda att omfatta lokalt begränsade områden och deras rättsverknningar träffar en bestämd personkrets. Inte heller blir fler personer än i dag rent faktiskt berörda av planbesluten.

Skillnaderna mellan detaljplaner och områdesbestämmelser är enligt propositionen helt marginella i fråga om regleringsmöjligheterna. Lagrådets invändningar i fråga om områdesbestämmelsernas omfattning har, som tidigare nämnts, föranlett en ändring i propositionen i förhållande till lagförslaget i lagrådsremissen. Lagtexten (5 kap. 16 §) har kompletterats så att områdesbestämmelser skall kunna antas endast för begränsade områden inom en kommun.

Som framgår av den av utskottet nu lämnade redovisningen har olika uppfattningar hävdats i frågan om PBL:s förenlighet med regeringsformens regler om normgivning i nu aktuellt hänseende. En sådan grundlagstillämpning som tar hänsyn till vad som kan antas ha varit avsett vid tillkomsten av regeringsformen medför att den gällande byggnadslagstiftningens plansystem inte kommer i konflikt med regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. Avgörande för bedömningen av PBL:s plansystem blir då huruvida detta innehåller sådana skillnader i förhållande till det vid regeringsformens tillkomst gällande plansystemet som kan föranleda en annan bedömning av plansystemets konstitutionella karaktär. Översiktsplanen intar härvid något av en särställning då den utformats efter mönster av sådana informella plantyper som uppkommit vid sidan av den rättsliga

regleringen och nu görs till ett obligatorium i den kommunala planeringen. Det finns dock i propositionen en klart uttalad vilja att översiktsplanen inte skall vara bindande för myndigheterna eller för allmänheten.

KU 1985/86:8 y

Gentemot en sådan extensiv tillämpning, som nyss sagts, skulle kunna invändas att man avlägsnar sig för långt från vad bestämmelserna i 8 kap. 3 och 7 §§ och motivuttalandena rörande normbegreppet synes ge vid handen. Det har hävdats att en sådan tillämpning skulle kunna i ett längre perspektiv föranleda en minskad respekt för grundlagen.

Den oklarhet som uppkommit genom att det finns utrymme för att komma till olika tolkningsresultat måste enligt utskottets mening tas i särskilt beaktande. Det är inte acceptabelt att det efter riksdagsbehandlingen kvarstår en osäkerhet om den ifrågavarande lagstiftningens förenlighet med grundlag. Ytterligare överväganden i frågan bör sålunda komma till stånd. Eftersom konstitutionsutskottet inte har den sakliga kompetensen på det aktuella lagstiftningsområdet bör det ankomma på bostadsutskottet att vidta sådana ändringar i sak i det föreliggande förslaget att den nämnda oklarheten undanröjs. Det gäller då frågan om översiktsplanernas rättsliga innebörd, dvs. om det går att utforma lagstiftningen på ett sådant sätt att det står klart att innehållet i översiktsplanerna inte utgör ett bindande planeringsunderlag. Beträffande områdesbestämmelser och detaljplaner bör prövas om det är möjligt att vidta preciseringar i fråga om avgränsningar av berörd personkrets.

Det kan förutsättas att bostadsutskottet låter det omarbetade lagförslaget granskas ur konstitutionell synpunkt av lagrådet och konstitutionsutskottet.

Vad utskottet nu anfört har betydelse även vad gäller den i proposition 1984/85:207 föreslagna lagen om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner. De ändringar som kan bli aktuella beträffande PBL bör sålunda samordnas med regleringen i den särskilda lagen.

Beträffande i ärendet väckta frågor om PBL:s förenlighet med Europakonventionen vill utskottet hänvisa till att frågor om förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen behandlats i betänkandet KU 1985/86:5 och i reservationer som fogats till betänkandet. Därvid behandlades motionsyrkanden av samma innebörd som nu väckts i en följdmotion till PBL-förslaget (1985/86:67, yrkande 2).

Stockholm den 4 februari 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Elisabeth Fleetwood (m), Ingela Mårtensson (fp) och Ove Karlsson (s).

Föredragning och utfrågning inför konstitutionsutskottet och bostadsutskottet den 7 november 1985 angående plan- och bygglagstiftningen

KU 1985/86:8 y
Bil. 1

Ordförande: KU:s ordförande Olle Svensson

Kallade:

Statssekreterare Bengt Owe Birgersson	Bostadsdepartementet
Rättschef Lars Uno Didón	Bostadsdepartementet
Professor Nils Stjernquist	Lunds universitet
Direktör Ulf Brunfelter	Näringslivets byggnads- delegation
Direktör Rolf Romson	Kommunförbundet

Ordföranden: Jag förklarar härmed sammanträdet öppnat, och jag vill börja med att klargöra förutsättningarna. Detta är konstitutionsutskottets sammanträde, och det är slutet. Till sammanträdet har vi inbjudit bostadsutskottets ledamöter och även vissa föredragande i andra utskott som kommer att komma i kontakt med detta ärende.

Till denna hearing har vi kallat företrädare för regeringen: statssekreterare Bengt Owe Birgersson och rättschef Lars Uno Didón. Vi har även inbjudit professor Nils Stjernquist, verkställande direktör Ulf Brunfelter och direktör Rolf Romson. Jag hälsar er alla välkomna hit.

Uppläggningsen av den här frågestunden kommer naturligtvis att inriktas på vad som är av intresse för konstitutionsutskottet med tanke på att vår uppgift är att avge ett yttrande när det gäller de konstitutionella frågorna. Därför kommer presentationen och frågestunden först att handla om den centrala konstitutionella frågeställningen – om den beslutanderätt rörande planer som kommunerna anses få genom PBL är möjlig att realisera utan grundlagsändring.

När presentationen har gjorts lämnar jag ordet fritt för frågor. Sedan finns det möjlighet att lägga fram synpunkter på PBL:s förenlighet med Europa-konventionen, som bl. a. har behandlats i en del motioner.

Jag finner att utskottet beslutar att vi kan arbeta efter dessa riktlinjer.

Jag ger först ordet till föredragande Jan-Eric Gutsjö.

Jan-Eric Gutsjö: Jag skall under cirka fem minuter ge en allmän presentation av grundlagsfrågan när det gäller PBL-ärendet. Som alla vet har lagrådet ställt sig tveksamt till om PBL-förslaget i alla delar är förenligt med regeringsformen. Enligt lagrådet kan man ifrågasätta om inte de riktlinjer och regler som kommunerna skall ställa upp i översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser i själva verket innefattar normgivning. Enligt lagrådet måste i så fall grundlagen ändras innan PBL-förslaget kan antas i föreliggande skick.

Jag skall kortfattat säga något om normbegreppet enligt regeringsformen och utifrån det peka på de punkter där lagrådets uppfattning och den uppfattning som framförs i propositionen går isär. Jag tar då en bild till min hjälp (underbilaga 1).

För att man skall klara ut vad som skall ses som normer måste man gå till regeringsformens förarbeten, eftersom det i regeringsformen inte finns

någon definition på vad normer är. Av förarbetena framgår det att två krav skall vara uppfyllda för att det skall vara fråga om normer. Det första kravet är att en norm skall vara bindande gentemot allmänheten och gentemot myndigheterna. Det andra kravet är att en norm skall ha en generell utformning. Det sista kravet innebär att ett direktiv eller ett påbud från en myndighet i ett visst fall inte kan anses som en norm. En norm måste alltid riktas mot en obestämd personkrets.

Översiktsplanerna skall omfatta hela kommuner. De berör en ganska stor personkrets. Jag tror inte att det föreligger delade meningar om att generalitetskravet är uppfyllt beträffande översiktsplanerna. När det däremot gäller, det första kravet är meningarna delade. Enligt propositionen skall översiktsplaner inte ha någon bindande verkan, utan de skall tjäna som ett beslutsunderlag vid detaljplaneläggning och vid t. ex. byggnadsnämndens prövningar om ansökningar om lov. En byggnadsnämnd skall alltså enligt propositionen inte kunna vägra ett sökt byggnadslov enbart genom att hänvisa till översiktsplanens riktlinjer.

Lagrådet menar å andra sidan att om översiktsplanen innehåller mer bestämda och preciserade riktlinjer kan dessa i praktiken ändå få en avgörande inverkan t. ex. för en byggnadsnämnds ställningstagande. Lagrådet menar att riktlinjerna i översiktsplanen ändå i praktiken kommer att få en bindande verkan. Enligt lagrådets uppfattning är därför båda kriterierna för en norm uppfyllda, dvs. riktlinjerna är bindande och de har fått en generell omfattning.

Till skillnad från översiktsplaner skall detaljplaner och områdesbestämmelser få en bindande verkan. Här är det i stället generalitetskravet som det råder delade meningar om. Lagrådet hävdar att det här kravet blir uppfyllt om detaljplanerna eller områdesbestämmelserna avser relativt stora områden. Vad som menas med det är väl inte helt klart.

Enligt propositionen skall regler i detaljplaner och områdesbestämmelser inte ses som generella regler, utan man skall i stället se dem som beslut i enskilda fall, dvs. som förvaltningsbeslut.

Det synsätt som framgår av propositionen grundar sig på att detaljplaner och områdesbestämmelser gäller för lokalt begränsade områden och riktar sig till en bestämd personkrets. I propositionen stöder man sig på ett motivuttalande som låg till grund för kungörandelagen när den antogs för ett tiotal år sedan. Enligt detta motivuttalande bör bl. a. bebyggelseplaner och byggnadsförbud enligt byggnadslagstiftningen inte hänföras till författningar i kungörandelagens mening. Det bör i praktiken innebära att man skall se dem som förvaltningsbeslut.

Om innehållet i planerna skall ses som normer eller inte får stor betydelse i praktiken. Om man accepterar det synsätt som finns i propositionen kan riksdagen, precis som i PBL-förslaget, ge kommunerna kompetens direkt i lag att besluta om att anta planerna. Om man i stället skall se planerna som normer måste riksdagen först ge normgivningsmakt åt regeringen och samtidigt medge att regeringen får överlåta den vidare till kommunerna genom ett särskilt beslut (bild, underbilaga 2).

Enligt lagrådet är bara den här varianten möjlig i princip. Lagrådet kommer här emellertid fram till att regeringsformen är för snävt skriven när

det gäller det delegeringsbara området.

KU 1985/86:8 y
Bil. 1

En annan konsekvens av dessa två skilda synsätt, dvs. om man skall se planerna som kompetens att meddela förvaltningsbeslut eller som kompetens att meddela norm, är av intresse. Enligt lagrådets tolkning har riksdagen formellt sett normgivningsmakten i detta fall. Om riksdagen vill kan den återkalla sitt bemyndigande och i stället själv gå in och fastställa planerna för kommunerna. Departementet tar säkert upp frågan om hur man ser på en sådan tolkning av regeringsformen.

Bengt Owe Birgersson: Kärnfrågan i diskussionen är den som Jan-Eric Gutsjö tog upp, nämligen hur man skall se på definitionen av en norm i regeringsformen. Som lagrådet framhåller ger förarbetena till den proposition som låg till grund för förslaget till ny regeringsform 1973 ganska litet ledning. Anledningen till att man får så pass litet ledning är att kommentarerna i propositionen närmast berör de frågor som då upplevdes som aktuella. Grundlagberedningen hade föreslagit att riksdagen skulle kunna fatta beslut i lagform även i enskilda fall, vad man brukar kalla *lex in casu*. Departementschefen tog i princip avstånd från detta, men inte helt. Exempelvis skulle man i riksdagen kunna fatta beslut om att anordna folkomröstning. Det sätt på vilket riksdagen har att fatta beslut är lagformen. Då förde man en diskussion om hur man skulle kunna avgränsa vad man menade med normer från vad som var beslut i det enskilda fallet. Det är klart att den diskussionen präglar de kommentarer som finns t. ex. i propositionen om hur man skall definiera en norm. Frågan om hur man skulle se på planbeslut i ett sådant sammanhang var inte aktuell vid denna tidpunkt. Därför kommenteras inte den explicit i dessa förarbeten.

Nu måste vi föra resonemanget utifrån de formuleringar som finns, och de har Jan-Eric Gutsjö redan varit inne på. I detta sammanhang vill jag visa en bild (underbilaga 3).

Man kan säga att det finns två kriterier i regeringsformen för vad man menar med rättsregler, dvs. normer. Man talar om att det skall vara bestämmelser som är bindande för myndigheter och enskilda, och man talar om att det skall vara generella föreskrifter. Om man läser det som står om generella föreskrifter finner man att med sådana avses situationer av ett visst slag, vissa typer av handlingssätt eller en bestämmelse som riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

Detta är utgångspunkten för den analys man måste göra för att se om plan- och bygglagsförslaget är förenligt med regeringsformen, dvs. om de planinstitut som föreslås där kan betraktas som rättsregler eller om de skall betraktas som förvaltningsbeslut – snarast resultatet av att man har tillämpat ett antal rättsregler, dvs. byggnadslagstiftningen.

Jag har med mig en figur (underbilaga 4) som påminner mycket om den som Jan-Eric Gutsjö visade. Det ligger väl i sakens natur att om man för ett systematiskt resonemang på detta område måste man börja diskutera de olika planinstituten. Jag tycker att två kriterier är väsentliga. Det första kriteriet är om de här planerna blir bindande för myndigheter och enskilda. Det andra kriteriet är det som jag satte upp under punkt 2. c på den förra figuren, nämligen om de avser en i allmänna termer bestämd personkrets.

Om man gör en sådan analys av de planinstitut som föreslås i propositionen måste man komma fram till, som Jan-Eric Gutsjö var inne på när han redovisade regeringens ståndpunkt resp. lagrådets resonemang, att översiktsplanen inte är bindande för myndigheter och enskilda. Den är närmast att betrakta som en programförklaring som kommunfullmäktige i kommunen vid ett tillfälle har lagt fast. När man sedan prövar konkreta frågor om bygglov, detaljplaneläggning och annat har översiktsplanen inte någon rättslig verkan, utan man kan säga att den är ett slags rådgivande dokument som visar hur kommunfullmäktige i första hand har sett de riktlinjer som allmänintresset utpekar.

Däremot är det ovedersägligen så att en översiktsplan som omfattar hela kommunen och som inte är direkt riktad mot fastighetsägare eller andra tänkbara sakägare omfattar en i allmänna termer obestämd personkrets. I det fallet måste svaret bli ja på frågan om man uppfyller kriteriet.

För att man skall komma fram till att ett planinstitut skall kunna betraktas som norm i regeringsformens mening måste vi ha ja på båda frågorna.

Områdesbestämmelserna är tänkta att fylla ut då det inte finns detaljplaner, och de blir bindande för enskilda. I propositionen skjuter man fram exemplet att det skall bli möjligt att lätta på bygglovsplikten i olika områden i kommunen, där man inte tycker att det behövs samma kontroll och styrning över bebyggelseutvecklingen som i de områden som är detaljplanerade. Det här innebär en lättnad för den enskilde. Men även en lättnad för den enskilde måste betraktas på samma sätt som man brukar göra när man lägger på en ytterligare skyldighet. Lättnaden blir i detta fall bindande för myndigheterna, som inte kan kräva bygglov i ett område där man har fastlagt att det inte skall krävas.

Om man sedan frågar sig om områdesbestämmelserna omfattar en i allmänna termer bestämd personkrets, menar vi att det gör de inte, eftersom de riktar sig till de fastighetsägare, sakägare och andra som har ett intresse av att exploatera eller utnyttja mark och vatten på ett speciellt sätt. De riktar sig inte till kommunmedborgarna i allmänhet utan just till dem som kan ställa krav på att få göra något med sin eller andras mark. På det sättet kommer vi fram till att man inte gärna kan hävda att det gäller en i allmänna termer bestämd personkrets.

Vid bedömningen av detta har vi tagit hänsyn till den praxis som har tillämpats efter regeringsformens tillkomst. Ett exempel som vi tycker är ganska viktigt och belysande i detta sammanhang gäller de bestämmelser som finns i naturvårdslagen. Den ger länsstyrelserna rätt att inrätta naturvårdsområden. För ett naturvårdsområde kan man besluta om förbud eller föreskrifter i fråga om byggnad, upplag, schaktning, plantering och avverkning samt skyldighet för ägaren att tåla att man på hans mark utför röjning, plantering eller annat.

Om man jämför möjligheterna att reglera i ett naturvårdsområde med möjligheterna att reglera med hjälp av områdesbestämmelserna är det uppenbart att områdesbestämmelserna är ett svagare instrument än det man har fått i naturvårdslagen. Detta har man antagit efter det att man fattade beslut om regeringsformen. Därmed har man från riksdagens sida i detta sammanhang redan tagit ställning i den frågan.

När det gäller detaljplanerna har vi funnit att de självfallet är bindande för myndigheter och enskilda, men vi menar att samma argumentation gäller som beträffande områdesbestämmelserna men kanske ännu starkare. De omfattar inte en i allmänna termer bestämd personkrets, eftersom det är ganska enkelt att i varje enskilt fall med hjälp av fastighetsförteckningar och annat avgöra vilka som är fastighetsägare och berörs av de beslut som man fattar när det gäller detaljplanerna.

Jag kanske skall göra en liten utvikning här. Detta resonemang bygger på att man har en sådan tolkning av begreppet berörd att man menar att det är de som i ett slags rättslig mening får en förmån eller får sin handlingsfrihet begränsad som är berörda. Man menar alltså inte att allmänheten så där i största allmänhet är berörd av ett beslut.

Att man måste tolka begreppet på detta sätt är uppenbart, om man funderar litet grand över konkreta praktiska fall. Vi kan ta ett exempel där hälsovårdsnämnden beslutar att stänga den enda livsmedelsbutik som finns i en liten by eller ett litet samhälle. I det fallet är det alldeles uppenbart att den som är berörd är den affärsinnehavare som då inte får fortsätta att driva sin butik. Men i något slags allmän utsuddad mening är naturligtvis alla de medborgare som bor i den här byn berörda, eftersom de mister sin affär och på det viset får ökade svårigheter att klara vardagslivet. Skulle man tolka begreppet berörd på det vida sättet skulle väldigt mycket av det som i dag beslutas av t. ex. kommunala nämnder bli att betrakta som normer. Resonemanget måste därför bygga på att man tar hänsyn till vad som har rättslig effekt. Vi tycker att det är ganska självklart att detaljplanerna vänder sig till en begränsad bestämd personkrets.

Det är utgångspunkten för de resonemang som legat till grund för beslutet att inte samtidigt med plan- och bygglagen också föreslå en ändring i regeringsformen i den här delen. Det framstår alltså inte som nödvändigt, eftersom de institut som regeringen föreslår inte enligt vår mening är att betrakta som normer.

Den andra punkten som jag vill ta upp inledningsvis mycket kort gäller vilka ändringar som har gjorts i propositionen i förhållande till lagrådsremissen.

Lagrådet pekar på frågan om inte områdesbestämmelserna trots allt, även om de riktar sig till vissa grupper, är så pass omfattande att man måste hävda att det blir fråga om en allmän personkrets. Lagrådet för det resonemanget – efter att ha studerat naturresurslagen – att områdesbestämmelserna kan bli av betydelse för att skydda de riksintressen som finns i naturresurslagen. Man menar att det här kan komma att gälla områdesbestämmelser som omfattar hela kommuner. Det har aldrig varit avsikten i lagrådsremissen, och i propositionen har det klarats ut på ett helt tydligt sätt, att områdesbestämmelser inte kan omfatta annat än en begränsad del av kommunen. Jag har för min personliga del accepterat lagrådets synpunkter, att om man lägger ut bestämmelser som omfattar en hel kommun måste man hävda att de är så generell giltiga att man bör tala om normer. Det kan man emellertid inte göra med hjälp av områdesbestämmelseinstitutet. Det är en ganska viktig avgränsning som har gjorts där.

Regeringen har också tagit bort möjligheten för kommunen att avsätta

områden till friluftsområden, en möjlighet som fanns med i lagrådsremissen. Vid en bedömning av frågan om propositionen är förenlig med regeringsformens bestämmelser och vid en bedömning av lagrådets synpunkter i den här delen måste man beakta att propositionen har ett annat förslag, som är väsentligt mer begränsat än i varje fall det sätt på vilket lagrådet uppfattade lagrådsremissens förslag. På den punkten är i dag lagrådets synpunkter inte längre relevanta, eftersom de bygger på ett annat förslag än det som nu presenteras för riksdagen. Man har alltså tagit hänsyn till lagrådets synpunkter i den delen. Där är man rimligtvis tvungen att göra en ny självständig bedömning, innan man kan ta ställning.

Den sista punkten som jag skulle vilja ta upp inledningsvis bygger på en analys av vad det skulle leda till att följa den tolkning som lagrådet har gjort i sitt yttrande. Om man i en sådan här fråga inte får fullständig och klar ledning av förarbetena när det gäller explicita formuleringar är man tvungen att gå in och titta på vad syftet med regeringsformen var och hur diskussionerna gick vid den tid då regeringsformen beslöts.

Vad man då vill skjuta fram är kommunernas roll i samhällsorganisationen över huvud taget. Det var ju en av de viktiga nyheterna när man införde den nya författningen, att man också gav ett grundlagsfästande åt kommunerna. Man sade redan i portalparagrafen i regeringsformen att den svenska folkstyrelsen utövas inte bara genom ett representativt och parlamentariskt statsskick utan också genom kommunal självstyrelse. Detta hade också markerats av att grundlagberedningen under utredningsarbetet fick en särskild expert anställd just för att arbeta med frågan om kommunernas roll i grundlagen. Det var en kollega till mig på universitetet som fick det uppdraget.

När departementschefen presenterade propositionen 1973 förde man ett resonemang om hur väl man kunde förankra den kommunala självstyrelsen och kommunernas arbetsuppgifter i författningen. Då utgick man från det synsättet att kommunerna skulle ha en framskjuten roll. De skulle ha viktiga uppgifter i framtiden, och då kunde man inte, som man skrev, dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring den kommunala självstyrelsesektorn, utan man skrev att "arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen".

Börjar man fundera över vad lagrådets tolkning skulle leda till när det gäller byggnadslagstiftningen kommer man fram till att dagens byggnadslagstiftning knappast är förenlig med regeringsformen.

Jag kan här hänvisa till den bild som Jan-Eric Gutsjö visade.

Lagrådet ifrågasätter detaljplanen, och man ifrågasätter områdesbestämmelserna – man menar att också de är generella. Det intressanta är då inte om man kan delegera till kommunerna eller till regeringen, utan det intressanta är om det över huvud taget går att delegera. Anser man att det här rör sig om generella beslut som skall betraktas som normer, då kan man inte heller delegera dem till regeringen. Det betyder alltså att byggnadslagen och byggnadsstadgan i de delar som är att betrakta som lag i dag lever kvar enbart på grund av övergångsbestämmelserna i regeringsformen. Man fattade ju det beslutet att den lagstiftning som gällde när regeringsformen trädde i kraft

skulle få fortleva fram till dess att man av andra skäl gjorde förändringar i lagstiftningen, även om den så att säga var grundlagsstridig i den nya meningen. Därför skulle dagens byggnadslagstiftning, som man alltså har tillämpat sedan 1947, bedömas som stridande mot den nya regeringsformen.

KU 1985/86:8 y
Bil. 1

Jag har mycket svårt att tro att de som satt i konstitutionsutskottet 1973 skulle ha haft den meningen att man i framtiden skulle fatta beslut om detaljplaner – stadsplaner och byggnadsplaner som det heter i den nuvarande lagstiftningen – i riksdagen, eftersom det var normbeslut. Jag tror jag vågar påstå att det betraktades som självklart att man på det området skulle fortsätta med den praxis som ju då hade en mer än 20-årig hävd bakom sig. Hade man vid den tidpunkten tolkat bestämmelserna om normgivning på det här sättet skulle man redan 1973 ha infört en ändring i regeringsformen, som hade gjort det möjligt att delegera de här besluten till i varje fall ett under regeringen lydande organ. Man skulle ha gjort det allra helst som det är så väldigt enkelt att göra den grundlagsändringen rent tekniskt – det är bara att i 8:7 föra till ett moment ytterligare. Detta tycker jag är ett viktigt indicium för att man inte hade avsikten 1973 att bestämmelserna skulle tolkas på det sätt som lagrådet gjort.

Det finns ytterligare ett argument för det, som jag tycker är viktigt, nämligen de uttalanden som man gjorde vad gällde praxis och förändring av den praxis som man tillämpade 1973. Alla måste ju erkänna att det här normavsnittet i grundlagberedningens betänkande är ganska krångligt och komplicerat. Jag minns att under den period då jag undervisade unga jurister om detta, så var det ett ständigt bekymmer att få dem att förstå de olika nivåerna mellan det som var delegeringsbart och inte.

Regeringsrätten hade föreslagit att man i stället skulle grundlagsfästa den praxis som redan tillämpades. Departementschefen förde ett resonemang om hur man skulle se på det. För att göra ytterligare ett citat kan jag nämna att han skrev på följande sätt: "Jag delar i och för sig uppfattningen att den kompetensfördelning som utbildats i praxis i stort sett är ändamålsenlig och därvid i huvudsak bör ligga till grund även för en framtida fördelning av normgivningskompetensen mellan riksdag och regering."

Sedan departementschefen hade sagt detta konstaterade han samtidigt att praxis inte var helt klar i alla avseenden och att det för att vinna nödvändig klarhet ändå var rimligt att man införde en reglering i princip på det sätt som grundlagberedningen hade föreslagit. Under de följande sidorna förs det sedan ett resonemang om vad som är delegeringsbart och inte på olika områden. Hela detta resonemang förs utan att man med ett ord berör byggnadslagstiftningen och frågan om markplanering. Det måste också i dagsläget tolkas på ett sådant sätt – om man för det samman med det allmänna uttalandet om praxis – att det inte fanns någon anledning att i förarbetena kommentera hur man skulle se på planerna, eftersom man då skulle följa den praxis som man hade haft tidigare. Detta är det klassiska sättet att tolka sådana här bestämmelser, när man inte får en alldeles klar anvisning av de förarbeten som är gjorda.

Vi menar att om man lägger samman dessa synpunkter så är det uppenbart att man inte hade avsikten 1973 att de planer som reglerar markanvändningen i våra tätorter – stora eller små planer – skulle betraktas som normer utan

som förvaltningsbeslut, om man använder regeringsformens terminologi.

KU 1985/86:8 y
Bil. 1

Man kan säga att i den proposition om kungörande av författningar m. m. som konstitutionsutskottet hade att behandla 1975 följde man upp detta synsätt genom att klara ut att stadsplaner, byggnadsplaner och utomplansbestämmelser inte skulle betraktas som normer. Däremot menade man, som jag var inne på förut, att i fråga om en reglering som gäller stora områden, t. ex. ett län, skulle man antagligen komma fram till att den var så generell att man måste betrakta den som normgivning.

Detta är bakgrunden till vårt sätt att resonera. Vi har alltså utgått från de förarbeten som finns, de uttalanden som finns om vad som skall avses med normer. Vi har konfronterat de kriterierna med de planinstitut som regeringen har föreslagit. Vi har med intresse och noggrannhet läst lagrådets synpunkter. Vi har gjort en förändring vad gäller områdesbestämmelserna för att undanröja en oklarhet som väl ändå fanns där. Vi har dessutom läst regeringsformen och försökt tolka det syfte som har legat bakom, och vi har bedömt konsekvenserna och kommit fram till att det trots allt är ganska osannolikt att konstitutionsutskottet och riksdagen 1973 avsåg att införa en bestämmelse som i förlängningen skulle leda till att riksdagen skulle fatta beslut om stads- och byggnadsplaner i våra tätorter. Vi har gjort den bedömningen att om riksdagen medvetet hade tolkat regeringsformens bestämmelser på det sättet, talar all sannolikhet för att riksdagen skulle ha gett departementschefen bakläxa och infört en delgeringsmöjlighet på det här området, helt enkelt därför att varje annan tolkning skulle leda till en praktisk utveckling som är fullständigt omöjlig att hantera. Det inser var och en som funderar på saken.

Rättschefen är beredd att svara på frågor om förenligheten med Europa-konventionen.

Ordföranden: Jag ger ordet till Nils Stjernquist.

Nils Stjernquist: Herr ordförande! Det är en sak som är ganska frapperande i detta sammanhang: Vi hade ju en bygglagutredning som började redan 1968. Utredningsarbetet pågick mycket länge – man kom inte till skott förrän 1985 – men den konstitutionella frågan observerades mycket sent i utredningsarbetet, om jag läst rätt innantill. Det var först i lagrådsremissen som departementschefen tog upp spörsmålet i fråga om översiktsplanerna. Därefter kom ju lagrådets utförliga yttrande i ärendet.

Jag vill börja min framställning med att helt allmänt peka på vilka regler som gäller för grundlagstolkning.

Den gamla regeringsformen av 1809 innehöll en tolkningsanvisning: Man skulle hålla sig till lagtexten, till ordalydelsen. I den nya regeringsformen finns ingen sådan anvisning. Däremot är det i motiven sagt att det naturliga är att grundlag tolkas efter samma principer som gäller för lagtolkning i allmänhet. Dessa principer ställs ofta under debatt och det finns olika tolkningstekniker.

Regeringsformen söker i sitt åttonde kapitel mer ambitiöst än andra länders författningar bringa reda i normgivningsmakten och dess fördelning. En avigsida därav är att regleringen har blivit inte bara utförlig utan även snårig och därmed inbjudande till tolkningstvister. Man kan rentav säga att

den stundom möjliggör mer än *en* tolkning.

Om man analyserar å ena sidan departementschefens uttalanden och å andra sidan lagrådets, kan man finna vissa olikheter i analystekniken. Departementschefen lägger mer vikt vid syftet och vid den praxis och de uttalanden om praxis som har förekommit. Lagrådet har, förefaller det mig, ett mer systematiskt betraktelsesätt, utgår från motivuttalandena om bundenhet och generalitet och definierar utifrån sina avvägningar dessa begrepp mera strikt.

I långa stycken föreligger emellertid enighet. Man är enig om att *om* planerna i PBL-förslaget är normer enligt regeringsformen 8 kap. är delegering ej möjlig utan en ändring av RF 8:7, och den tar tid. Utan en sådan ändring måste, som Bengt Owe Birgersson framhöll, planerna fastställas genom lag, dvs. av riksdagen, något som – det ligger i öppen dag – inte är lämpligt.

De två tidigare talarna har varit inne på normdefinitionen, på de två kriterier som ställs upp i grundlagspropositionen om bundenhet och generell giltighet. Låt mig då först påpeka att man därav inte skall dra den slutsatsen att alla bestämmelser som finns i våra lagar uppfyller dessa kriterier. Lagarna innehåller som bekant väldigt mycket faktiska upplysningar av olika slag. Det vållar i detta sammanhang inga komplikationer.

Vidare är det på det sättet att det finns föreskrifter som är bindande och som är generellt giltiga men som inte är normer enligt regeringsformen 8 kap. Enligt RF 9:7 kan riksdagen i samband med budgetreglering eller annars besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser. Vidare skall riksdagen enligt RF 9:9 fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Det kan men behöver inte ske i lags form. Därutöver bör nämnas att regleringsbrevet innehåller åtskilligt som är av intresse i sammanhanget.

Låt oss då återvända till normbegreppet. Termen norm förekommer inte i regeringsformen. Dess åttonde kapitel har rubriken Lagar och andra föreskrifter. Synonyma termer med norm är – förutom föreskrift – även rättsregel och bestämmelse. Normbegreppet lanserades av grundlagberedningen i dess motiv; 6 kap. i den allmänna motiveringen har rubriken Normgivningsmakten. Begreppet återkommer i grundlagspropositionen och har därefter slagit igenom.

Det bör understrykas att med normbegreppet infördes, sakligt sett, inte något nytt i förhållande till 1809 års regeringsform.

I såväl norm som rättsregel, föreskrift och bestämmelse, ligger egenskapen "bindande". Bindande i den utstäckning och inom den ram de själva anger. Departementschefen uttalande i grundlagspropositionen (1973:90 s. 203) att rättsregler kännetecknas i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. De kan med andra ord av den enskilde göras gällande ytterst sett inför domstol.

Även tidigare har diskuterats rättslig bundenhet kontra faktisk bundenhet. Så gjorde lagrådet i sin granskning av proposition 1976/77:123 med förslag till konsumentkreditlag (s. 349 ff.). Frågan gällde konsumentverkets riktlinjer. Lagrådet underströk att riktlinje närmast var att se som uttryck för den ena partens (det allmännas) ståndpunkt. Vid domstolens bedömning blev avgörande, inte om avvikelse skett från riktlinje utan om näringsidkarens

handlande stred mot lag. Lagrådet fortsatte:

”Det förhållandet att riktlinje ej är bindande för den enskilde näringsidkaren hindrar inte att denne i regel känner sig bunden. Hela lagstiftningen på området bygger ju på principen att lagstiftarens intentioner så långt som möjligt genomförs på grundval av frivilliga åtaganden från företagens sida.”

Lagrådet förde därefter fram tanken att riktlinjerna skulle kunna bedömas ha karaktär av normbeslut men ansåg övervägande skäl tala för att de skulle ses som i det enskilda fallet ej bindande anvisningar eller som principbeslut e. d. Lagrådet slutade sin argumentering med att framhålla att det skulle vara av värde om rådande oklarhet rörande riktlinjernas juridiska innebörd undanröjdes. Behovet av en lagbestämmelse härom ökade med stigande omfattning av verksamheten med riktlinjer, särskilt om benägenheten att uppfatta riktlinje såsom bindande tilltog.

Departementschefen, justitieminister Romanus, instämde i allt väsentligt men ansåg mot bakgrund av de uttalanden angående riktlinjernas karaktär som gjorts i detta och tidigare lagstiftningsärenden att det inte förelåg något behov av särskild lagstiftning om riktlinjerna.

För min del finner jag det resonemang om riktlinjer som fördes vid tillkomsten av konsumentkreditlagen tillämpligt även på översiktsplanerna i förslaget till PBL. Man måste lägga avgörande vikt vid den rättsliga bundenheten. Eljest blir problematiken knappast hanterbar. En sådan inställning torde också ha varit bestämmande vid ändringen av kungörandelagen 1984, då begreppet författning reserverades för bindande regler, och rekommendationer av typen anvisningar lämnades utanför.

Egenskapen ”bindande” är alltså det första kriteriet på en norm. Det andra kriteriet är egenskapen ”generellt syftande”. Den följer, för att citera departementschefen i grundlagspropositionen (s. 203), av det för rättsstaten utmärkande kravet på normmässig behandling av medborgarna. Redan författningsutredningen betonade (SOU 1963:17 s. 335) att i det materiella lagbegreppet ligger, att lag är en generell rättsregel.

Den diskussion som förts om adressatkretsens omfattning har avsett areal och personer. Jag bortser härvid från departementschefens resonemang i grundlagspropositionen om möjligheten av en *lex in casu*.

Vad personkretsen beträffar berördes den av departementschefen vid tillkomsten av kungörandelagen (prop. 1975/76:112 s. 64 f.). Han uttalade att ett lokalt begränsat beslut hade karaktären av författning om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i gemen såsom exempelvis ett förbud att ta bort eller skada växt av viss art där den växer vilt. Däremot kunde den generella naturen starkt ifrågasättas när fråga är om lokalt begränsade föreskrifter avsedda att begränsa handlingsfriheten för ägarna till vissa bestämda fastigheter eller vissa därmed jämförliga rättsinnehavare. Detta gällde även om föreskrifterna band inte bara den aktuella ägaren eller rättsinnehavaren utan även framtida sådana. Departementschefen uttalade att bl. a. beslut om bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen inte borde hänföras till författning.

Samtidigt uttalade sig departementschefen även beträffande arealen. Han förklarade att föreskrifter som riktade sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t. ex. ett län, torde anses ha så

generell karaktär att de borde bedömas höra till kategorin författningar. Var gränsen exakt går, fortsatte departementschefen, mellan denna typ av föreskrifter och föreskrifter som inte har författnings natur är omöjligt att ange i generella termer. I anslutning härtill kan det konstateras, att det i den debatt som nu förs om den konstitutionella karaktären av översiktsplanerna och områdesbestämmelserna i förslaget till PBL rör sig om en areal som är vida mindre än ett län, om man nu bortser från Gotland.

Låt mig därefter något beröra planinstituten i nuvarande byggnadslagstiftning. Det har av tidigare talare anförts, att de inte var aktuella när 1974 års regeringsform utarbetades. Vad jag kan minnas diskuterades de inte av grundlagberedningen eller inom dess sekretariat. Tanken att de var normer hade säkert uppfattats som främmande. Att stadsplaner och byggnadsplaner vid tillkomsten av kungörandelagen inte ansågs vara normer har redan framhållits. Samma uppfattning torde lagstiftaren ha haft 1976, när det till uppräkningsen i RF 8:7 av delegeringsbara ämnen tillfogades: utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö. Om man då hade uppfattat dessa bebyggelseplaner som normer, hade man säkert inrymt dem i delegeringsbestämmelsen.

Jag kan tillfoga att professor Håkan Strömberg i en uppsats i Förvaltningsrättslig tidskrift 1976 diskuterar bebyggelseplanernas karaktär. Han återkom till ämnet 1983 i sin bok om Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. Han understryker att dessa bebyggelseplaner intar en "svårbedömlig mellanställning" men nämner att "den härskande meningen synes vara att de bör betraktas som förvaltningsbeslut i enskilda fall". Han har i oktober månad i år publicerat ett supplement till sin bok. Där omnämner han lagrådets uppfattning i nu förevarande ärende. Han omnämner också departementschefens. Men han tar inte ställning. Det innebär att han förmodligen vidhåller vad han anför i boken.

Man kan då väcka frågan om de föreslagna planerna i PBL-propositionen är mer bindande och mer generellt utformade än de nuvarande planerna. Det förefaller mig knappast så, även om lagrådet torde se en viss skillnad. Men jag har inte haft möjlighet att i detalj tränga in i dels den gamla lagstiftningen, dels den föreslagna.

Jag tror att det av min föredragning har framgått att det finns ett gränsskikt mellan normer och andra beslut, att gränsen med andra ord inte är helt klar, något som underströks redan av grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 101). Den ene uttolkaren kan då trycka litet mer på den ena, den andre litet mer på den andra. Det ger alltså ett visst utrymme för tyckande. I sådana situationer synes det mig angeläget att även rimlighetshänsyn beaktas. Det är inte min uppgift att slita tvisten i förevarande ärende, men det förefaller mig naturligt att man bör lägga en huvudvikt vid om det föreligger en avsevärd skillnad mellan de nuvarande planinstituten och de nu föreslagna.

Om man nu bestämmer sig för att planerna i PBL-förslaget är normer då är det fråga om en innovation, framkommen genom tolkning. Då har man verkligen anledning att undersöka planinstituten över hela fältet. Det finns ju mångahanda planer som utarbetas kommunvis, länsvis och i andra sammanhang. Vi har den fysiska riksplaneringen, berörd i detta sammanhang, vidare länsplaneringen, kommunala översiktsplaner, trafikplaneringen, vägplane-

ringen, bostadsbyggnadsprogrammen, varuförsörjningsplaner för glesbygger etc.

KU 1985/86:8 y
Bil. 1

Ordföranden: Jag ger ordet till Ulf Brunfelter.

Ulf Brunfelter: Jag kommer här att ta upp några huvudpunkter i en större framställning som kommer att finnas tillgänglig för utskottet.

Ett huvudsyfte med all lagstiftning är att skapa trygghet och säkra förhållanden. Det är en kanske självklar men ibland förbisedd del av vad vi kallar rättssäkerhet. Detta är ett på flera sätt viktigt led i byggnadslagsdiskussionen.

Lagrådet har ju ifrågasatt om själva stommen i det föreslagna plansystemet är förenlig med grundlagen. Och ovisshet i en så central fråga skapar naturligtvis osäkerhet.

Lagrådet menar att kommunala anvisningar om bygglovgivningningen i översiktsplaner och områdesbestämmelser är ett slags förordnandemakt, dvs. en lagstiftning på kommunal nivå. Men att på det här sättet stifta lagar om enskildas behandling är i princip riksdagsangelägenheter. Regeringsformen kräver alltså att riksdagen tar ansvar för den här typen av förordnanden mot enskilda.

Vad betyder då det här i praktiken för bygglagsförslaget? Ja, får kommunerna sådan här förordnandemakt, kan skillnaden i hur enskilda behandlas vid bygglovgivningningen bli mycket stor mellan olika kommuner. Likheten inför lagen sätts ur spel på ett sätt som är svårt att förutse, när det inte längre är riksdagen som bestämmer – ungefär, för att ta ett exempel, som att vi i framtiden lät kommunerna bestämma inte bara den kommunala skattedebiteringen, utan också lät kommunfullmäktige bestämma var för sig i varje kommun hur den lokala kommunalskattelagen skulle se ut. Det är lätt att inse att de kommunala beskattningsprinciperna då sannolikt snart skulle börja växla på ett sätt som vi i dag inte är vana vid och knappast heller skulle acceptera.

Med bygglagsförslaget kan det mycket väl bli så, att en kommun tar fasta exempelvis på de möjligheter att upphäva gamla planer som förslaget ger för att sedan ersätta de gamla planerna med nya anvisningar i en översiktsplan eller i områdesbestämmelser, t. ex. att byggrätten begränsas till 60 m² i flertalet gamla byggnadsplaner och att outnyttjad byggnadsrätt försvinner.

Samtidigt kan en grannkommun med annan politisk majoritet ta fasta på att byggnadsförbuden i gamla områden upphör, som föreslås, när PBL träder i kraft. I den kommunen låter man då de gamla planerna få tillbaka sin tidigare planstatus, och bygglovgivningningen rättas efter planerna. Här får enskilda med obebbyggda tomter behålla sin byggnadsrätt och bebygga de t. ex. 120 m² som planerna kan tillåta.

Två grannkommuner kan på det här sättet hamna i rättsligt sett helt skilda världar när det gäller enskildas behandling. I den ena kommunen mister man sin byggrätt, i den andra får man behålla den.

Lagrådet har därför med sina invändningar pekat på mycket viktiga förtroendefrågor när det gäller den tänkta lagstiftningen och dess tillämpning. Kan vi verkligen behandla enskilda så olika, och vill vi verkligen göra det?

Ja, vill vi det, måste vi i så fall ändra regeringsformen när det gäller riksdagens ansvar för allas likabehandling inför lagen, menar ju lagrådet. En sådan grundlagsändring kan inte genomföras förrän efter 1988, som här redan har konstaterats.

Att återigen, för att ta upp ett alternativ, leva vid sidan av grundlagen skulle skapa ett besvärande osäkerhetstillstånd. Många kommer naturligtvis att ifrågasätta om vissa kommuner får dra in byggrätt, som andra kommuner låter enskilda behålla. De överklagar då vägrade byggnadslov. Först när regeringsrätten så dömt i saken – om det då är grundlagen eller bygglagen som skall gälla i fråga om bygglovgivning i det här avscendet – får vi veta om kommunerna verkligen kan förfara på det här sättet. Det skapar såvitt jag kan se ett rättsligt töcken flera år framöver, som förefaller orimligt för både kommuner och enskilda att leva med.

Det stora problemet – och det är mycket avgörande för de praktiska konsekvenserna – är att planförslagets plansystem får begränsad verkan i tiden. Detaljplanerna kan som bekant återkallas efter 5–15 år. Det är en av förslagets huvudpunkter. Samma återkallelse blir möjlig för praktiskt taget alla nuvarande stads- och byggnadsplaner som reglerar den tätbebyggelse som vi har uppfört i landet hittills, och det är alltså en fråga för större delen av byggnadskapitalet i landet.

Olika uppfattningar finns bland experter om hur detta kommer att fungera i praktiken. Det finns talesmän inom planväsendet som föreställer sig att det kommer att ske en rullande planrevision, så att praktiskt taget alla planer ständigt hålls aktuella. Ett sådant framtidsperspektiv förefaller mig dock mycket orealistiskt redan av praktiska skäl.

Vi talar ju i själva verket om den rättsliga regleringen från plansynpunkt kring huvuddelen av vårt byggnadsbestånd. En total och rullande översyn av alla landets planer vore i praktiken närmast detsamma som att begära en total revision av de flesta fastighetsbildningar och fastighetsgränser i landet genom lantmäteriväsendets försorg. Något sådant finns det ju varken kapacitet eller resurser för. I själva verket är ju bristande planeringskapacitet en huvudsak till att planväsendet har problem.

All sannolikhet – och det är betydelsefullt också för utskottet – talar för att tillämpningen kommer att utvecklas i en helt annan riktning än mot ett komplett system med aktuella à jour-hållna och därmed gällande planer.

I verkligheten kommer kommunerna med all sannolikhet att utnyttja möjligheterna enligt lagförslaget att häva gamla detaljplaner utan att ersätta dem med några nya. Den händelseutvecklingen har i fackkretsar också redan fått ett namn, nämligen planlöst tillstånd. Med det skulle då förstås det läge som uppkommer när någon gällande detaljplan inte finns som grund för bygglovgivningen. I princip uppstår då möjligheter för en mycket fri hantering rättsligt sett av bygglovgivningen från byggnadsnämndens sida, i sak troligen mycket likartad med dagens system med dispensgivning, då gällande planer är provisoriskt hävda med utredningsförbud i avvaktan på planändring. I vissa stycken söker då byggnadsnämnden ledning i den gamla upphävda planen – i andra lägen inte. Bygglov kan komma att vägras på obebyggda tomter, medan andra fastigheter efter prövning i det särskilda fallet kanske får betydligt större byggrätt än den återkallade planen medgav.

Tillämpningen kommer med andra ord att kunna växla betydligt med åren när ingen gällande detaljplan finns.

KU 1985/86:8 y
Bil. 1

Bygglövgivning med stöd av en rättsligt sett gällande plan ersätts på detta sätt med kommunala direktiv i en form som grundas på politiska beslut, i viktigare sammanhang efter avgöranden i kommunfullmäktige. Dessa direktiv kan i sin tur växla med tiden, bl. a. i samband med de politiska maktväxlingarna som kan ske i kommunen vart tredje år.

Det är här som ordningen med översiktsplaner och områdesbestämmelser sannolikt kommer att få sin största betydelse. Att det blir på det här sättet beror på att det helt enkelt behövs bestämmelser som byggnadsnämnden kan falla tillbaka på vid bygglövgivningen när inga gällande detaljplaner finns. Särskilt för centralt belägna stadspartier kommer trycket på att få någon form av gällande ordning att växa.

Med tanke på erfarenheterna i dag, att kommuner sällan eller aldrig fastställer en generalplan utan nöjer sig med den bekvämare formen att låta fullmäktige anta planen, är det troligt att översiktsplanen kommer att bli den vanliga formen för direktivgivning till byggnadsnämnden. Områdesbestämmelser med formligt reglerade rättsverkningar, besvärssordning med förvaltningsbesvär osv. kommer sannolikt att te sig mera arbetsamt. Den bekvämare ordningen sett från kommunens synpunkt blir då att ge anvisningar i en översiktsplan. Framför allt står man då också mer obunden att förändra ordningen än om situationen fixeras mera bestämt i områdesbestämmelser.

Den gällande ordning som då utvecklas blir med största sannolikhet anvisningar i översiktsplan eller – mera sällan, tror jag – i områdesbestämmelser, dvs. en som lagrådet påpekat kommunalt tillkommen normgivning för bygglövgivningen.

Både Nils Stjernquist och Bengt Owe Birgersson har varit inne på frågan om huruvida det är någon skillnad mellan det förslag som nu föreligger och dagens gällande plansystem. Lagrådet har uttryckligen påpekat att man anser dagens plansystem förenligt med regeringsformen men att den nya tillämpningen är annorlunda – det är en skillnad. Låt mig på den punkten avsluta med att säga att nuvarande planer har en bestämd sakägarkrets, ungefär som en fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen, där den lokala fastighetsbildningsmyndigheten bestämmer fastighetsindelningen. Byggnadsnämnden handhar t. ex. stadsplaner, där intresseavvägning är beskriven i lag och ordningen hanteras av en specialreglerad nämnd på ungefär samma sätt som fastighetsbildningsmyndigheten gör när man fastighetsreglerar. Därmed är väl också sagt att en stor skillnad är att byggnadsnämnden här hanterar detta självständigt enligt lag men, enligt min uppfattning, med den nya ordningen ofta blir utsatt för direktiv som i realiteten är bindande på kommunal nivå.

Rolf Romson: Jag representerar alltså i dag Kommunförbundet. Jag vill med en gång säga att jag inte har något mandat att uttrycka några åsikter som har förankring i styrelsebeslut eller liknande. Det jag nu kommer att framföra är ungefär de synpunkter som vi har haft i en referensgrupp inom Kommunförbundet på tjänstemannaplanen, där vi har haft förmånen att följa det pågående arbetet med förslag till ny lagstiftning inom PBL.

Det vi nu skall diskutera är naturligtvis frågan om normbeslut kontra förvaltningsbeslut/myndighetsutövning. Det är väl alldeles klart att man i kommunerna i dagens läge anser att planbeslut som har rättsverkningar är att anse som förvaltningsbeslut/myndighetsutövning. Därmed föreligger ju också en besvärsmätt. Icke rättsverkande planer har ju däremot inte karaktären av förvaltningsbeslut. Detta synsätt har också delats av regeringen i ett känt beslut från början av 1970-talet, närmare bestämt 1972. I detta beslut sades att de specialregler om just procedurfrågor och liknande som finns i förvaltningslagens senare del är tillämpliga på sådana här planbeslut. De är, som man sade, inte enbart normbeslut, utan tyngdpunkten ligger i stället på myndighetsutövningen och att det därför är ett förvaltningsbeslut. Det sägs i en promemoria som skickades ut från länsstyrelsernas organisationsnämnd att beslut om fastställelse av plan innebär sådan utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet eller skyldighet som avses i 3 § förvaltningslagen. Vidare sägs att ett ärende rörande plan i regel inte enbart avser en föreskrift till allmän efterrättelse. Det är väl det synsätt som man har haft inom kommunerna.

Jag tror att man om man inte skall hamna i en alltför obestämbär gråzon mellan normbeslut och förvaltningsbeslut måste skilja mellan rättsverkande planbeslut med ty åtföljande besvärsmätt och icke rättsverkande planbeslut. I dagens lagstiftning har vi ju planinstituten redovisade bara i största allmänhet i byggnadslagstiftningen. Men huruvida de i verkligheten riktar sig till en större eller mindre personkrets eller om de har en större eller mindre grad av detaljering får man fram först i varje särskilt planbeslut. Jag tror att det skulle vara en för kommunerna ganska besvärlig situation om man först i det läget skulle behöva avgöra om det handlar om normer eller förvaltningsbeslut/myndighetsutövning. Det bör alltså vara klar gränsdragning mellan rättsverkande eller inte rättsverkande planbeslut, dvs. planer där det föreligger besvärsmätt och planer där man inte har någon besvärsmätt.

En plan som har diskuterats – särskilt i dag – är översiktsplanen. Den har ju utifrån de allmänna kriterierna inte ansetts vara bindande men generell, enligt den uppställning som Bengt Owe Birgersson visade. Man kan fråga sig om den är generell. Att den inte är bindande är ju helt klart enligt PBL-förslaget. Men generell är den väl kanske inte alltid. Det är helt beroende på hur pass ingående den är beträffande olika riktlinjer för markanvändningen utanför detaljplanelagt område. Man kan alltså svara både ja och nej på den frågan. Det är emellertid helt klart att den inte är rättsverkande och därmed inte bindande, och då faller den på det kriteriet. Det blir likadant med övriga planinstitut. Skall man börja att tala om att ju vidsträcktare en personkrets är som berörs av dem, desto mera närmar det sig ett normbeslut, då kommer man i en väldigt besvärlig situation. Man bör alltså dra gränsen mellan rättsverkande och inte rättsverkande planer. Rättsverkande planer är förvaltningsbeslut/myndighetsutövning, ej rättsverkande planer är inte det.

Jag skulle dessutom vilja göra en anknytning till besvärsmätten. Översiktsplanen kan ju enligt det föreliggande förslaget åtkommas bara med kommunalbesvär, dvs. de mera formella besvärerna, men däremot inte med sakägarbesvär, det blir ingen sakprövning. Det sägs mycket riktigt i

propositionen att om man skulle tillåta en sakprövning av översiktsplanen, skulle det innebära orimlig framförhållning för de enskilda fastighetsägarna och övriga saklegitimerade. Det har man alltså inte velat gå in på. Vi har således kommunalbesvär över översiktsplaner och förvaltningsbesvär över detaljplaner/områdesbestämmelser. Jag tycker att gränsen bör gå där. För min del instämmer jag alltså i vad som har sagts av Bengt Owe Birgersson och vad som har sagts i propositionen, något som såvitt jag förstår också delas av Nils Stjernquist. Man måste ha klara riktlinjer för kommunernas ledning. Jag tror att gränsen i det fallet går mellan rättsverkande och icke rättsverkande planer och mellan om besvärsrätt föreligger eller inte föreligger.

Man kan då fråga sig vilken reell effekt en sådan här översiktsplan har. Det har sagts att den i realiteten skulle bli bindande för myndigheterna. Men det kan den såvitt jag förstår inte bli. Då skulle man ju sätta hela systemet med rättsverkande och icke rättsverkande planer ur spel, likaså besvärsrätten. Man skall alltså i full utsträckning kunna få en sakprövning av exempelvis ett detaljplanebeslut eller ett beslut om byggnadslov.

När det gäller planbesluten är det ju direkt förutsatt i PBL att man skall kunna avvika från översiktsplanen. Det står i 5 kap. 26 § att man då skall redovisa skälen för detta, men det skall ju ändå vara möjligt. När det gäller bygglovprövningen utanför detaljplanlagt område är det också, såvitt jag förstår, helt klart att man skall få en fullständig sakprövning. Kommunen skall alltså i detta avseende inte kunna säga att alla frågor är avgjorda enligt översiktsplanen och att det därför inte finns något utrymme för sakprövning. Det skulle således enligt min mening inte vara möjligt. Det här problemet har vi ju kommit in på redan i dag genom de styrande kommunöversikter som finns, med olika typer av mer eller mindre definierade riktlinjer. Där har man väl i rättspraxis intagit den ganska klara ståndpunkten att det inte räcker med bara en allmän hänvisning till översiktsplanen – kommunöversikten, markdispositionsplanen eller vad man vill kalla den – utan man måste direkt gå in på en ordentlig sakprövning huruvida skälen är hållbara eller inte. Det har talats om vem som har bevisbördan i detta avseende, om det är fastighetsägaren eller om det är kommunen/byggnadsnämnden.

Jag skulle alltså kortfattat vilja säga att i varje fall jag och även referensgruppen helt klart är inne på den linje som redovisas i propositionen. Skulle man behöva tillämpa något slags allmän bedömning av gränserna mellan normer och förvaltningsbeslut, får vi en oklarhet som inte kan vara till gagn för de kommunala myndigheterna.

Ordföranden: Jag lämnar ordet fritt. Det är kanske några av de inledande talarna som vill göra någon komplettering med anledning av vad som sagts.

Bengt Owe Birgersson: Vi har utgått från att diskussionen här i dag i första hand gäller i vilken utsträckning som regeringens förslag är förenligt med regeringsformens bestämmelser, inte om det är lämpligt från andra utgångspunkter att ge kommunerna den ökade frihet att ta eget ansvar som de får med plan- och bygglagen. Ett av de viktigaste motiven för att lägga fram förslaget är att fördjupa den kommunala självstyrelsen. Men om detta är lämpligt eller inte från andra utgångspunkter är inte en fråga för regeringsfor-

men, utan det är en helt annan fråga. Jag vill bara säga det, därför att vi kommer inte här i dag att i detalj bemöta eller kommentera de synpunkter som Ulf Brunfelter hade på förslaget i dessa delar. Vi har uppfattat att denna hearing handlar om regeringsformen.

Bara en liten kommentar: Ulf Brunfelter började med att göra en jämförelse med kommunalskattesystemet och hävdade att man hamnade i en annan situation i PBL-systemet. Egentligen gör man inte det. När man skall fastställa kommunalskatten gäller kommunalskattelagen för hela landet, men det blir olika nivåer på kommunalskatten i olika kommuner. Det är precis i parallellitet med byggnadslagstiftningen. Det är samma plan- och bygglag som gäller över hela landet, men det blir olika planer i olika kommuner. Det var den ena synpunkten som jag ville framföra.

Sedan vill jag ytterligare lämna en kommentar till den tanke som man naturligtvis kan ha i det här sammanhanget och som har framförts i en del motioner, nämligen att man skulle ändra på regeringsformens bestämmelser. Det betyder i sin tur att man accepterar att det handlar om normer. Skulle man göra en ändring av 8:7 i regeringsformen, skulle det innebära att man ger en möjlighet för riksdagen att delegera de här besluten, i första hand till regeringen som sedan kan delegera dem vidare till kommunerna. Men det kan då skapa den situationen – kanske praktiskt osannolik, men här diskuterar vi ju formalia – att riksdagen sedan tar tillbaka den delegeringen. Det har ju riksdagen alltid möjlighet att göra, jag tror att det var Nils Stjernquist som pekade på det. I så fall skulle den situationen kunna uppstå att enskilda riksdagsledamöter motionerar om att man skall ta tillbaka normgivningsmakten såvitt gäller en del av landet, t.ex. Malmö. Rent teoretiskt skulle då riksdagen kunna besluta att man i en viss kommun inte har rätt att fastställa sina egna detaljplaner. Konsekvenserna av att acceptera att de här planinstituten blir normer är nog egentligen svåra att för dagen överblicka i alla detaljer. Men vi har inte haft anledning att göra det, eftersom vi inte anser att de är normer i regeringsformens mening.

Ulf Brunfelter: En kort kommentar: Det är riktigt som Birgersson säger, att den här decentraliseringstanken är en huvudpunkt i förslaget. Att jag tog upp detta med effekten av översiktsplan och områdesbestämmelser beror på att vi, som jag framhöll, med det nya systemet normalt sett inte ofta kommer att ha någon gällande ordning med detaljplan i botten. Det betyder att byggnadsnämnden ofta kommer att falla tillbaka på den här typen av materia från fullmäktige eller kommunstyrelse i betydligt större utsträckning beroende på brist på någon annan grund för sitt beslutsfattande. Jag kan t. o. m. tänka mig att byggnadsnämndens presidium många gånger kommer att begära att få riktlinjer från kommunledningen. Det visar hur oändligt mycket mera beroende av den här typen av regelmateria man blir med det nya lagförslaget. Det var därför jag tog upp det i mitt anförande. Jag tror att det är en central praktisk punkt.

Gunnar Biörck i Värmdö: Jag har två enkla reflexioner med anledning av vad vi har hört av de två inledande talarna.

Jag fäste mig vid att Birgersson sade att regeringen inte har ansett det nödvändigt att ändra regeringsformen för plan- och bygglagens skull. Vilken

lag är det som bör anpassas efter den andra?

KU 1985/86:8 y
Bil. 1

Kommunförbundets representant talade om vad som är till gagn för kommunala myndigheter. Jag är också tveksam till huruvida lagstiftningen är till för att gagna myndigheterna. Jag tror att lagstiftningen är till för att framför allt gagna medborgarna.

Bertil Fiskesjö: Jag tycker att det är intressant att få de här redovisningarna. Man kan väl säga att läget från rättslig synpunkt är klart i så måtto att man är oense.

Vi har ju ett lagråd som enligt författningen är skyldigt att särskilt granska lagförslags förenlighet med grundlagen – det är direkt inskrivet i regeringsformen. Lagrådet har enhälligt sagt att den föreslagna lagstiftningen inte är förenlig med grundlagen. Regeringen har drivit uppfattningen att lagrådet i det här fallet har fel och menar att förslaget visst är förenligt med grundlagen. Om jag förstår det rätt, hoppas man på att förslaget skall marschera igenom riksdagen.

Jag skulle vilja fråga företrädare för bostadsdepartementet: Vad har ni för uppfattning om det rättsläge som uppkommer efter det att beslutet har drivits igenom i riksdagen? Innebär inte de här kvarstående tvisterna om grundlagsenligheten – de är ju inte undanröjda i och med att riksdagen har beslutat – att rättsläget är osäkert och att vi på politiska grunder i enskilda fall kan förvänta oss en hel del turbulens med anledning av detta beslut?

Jag har uppfattningen att man när man hamnar i situationer av det här slaget – det är ju inte första gången, vi har haft flera sådana här fall även om det här är det mest spektakulära – bör undanröja grunderna till tvisterna. Det är inte bra med kvarstående tvister om lagars förenlighet med grundlagen. Detta undanröjande av grunderna för tvisterna, dvs. att man får fram en ordning vars tolkning man är överens om, bör föregå genomdrivandet av lagen. Utifrån den aspekten skulle jag vilja fråga företrädare för bostadsdepartementet: Vad är det för särskilda olyckor som kommer att inträffa i riket, ute i kommunerna, om detta förslag får vila i avvaktan på att de rättsliga konsekvenserna är helt klarlagda?

Bengt Owe Birgersson: Den första av de två frågor Bertil Fiskesjö ställde gällde den rättsliga situation som uppstår om riksdagen beslutar sig för att följa propositionens lagtolkning i stället för lagrådets. Jag vill bara säga att det är alldeles riktigt som Fiskesjö sade, att lagrådet bland sina uppgifter också har att pröva om en föreslagen lagstiftning är förenlig med regeringsformen. Lagrådet har gett sin syn på förslaget och har redan i sitt yttrande markerat att man befinner sig på en litet lös grund. Man talar om att det inte finns några fasta anvisningar i förarbetena och att man för ett, som jag tycker, ganska elaborerat resonemang kring de olika punkterna. Man markerar också att det här kan finnas olika sätt att se på förslaget.

Vi har gjort en annan grundlagstolkning, som jag vill hävda att vi har rätt att få behandlad och bedömd på samma villkor som lagrådets. Vi är av en annan uppfattning, vilket vi redovisat och presenterat i propositionen. Därvid har vi också tagit hänsyn till en del av lagrådets synpunkter. Det är rimligt att man i en sådan situation som då uppkommer överlåter åt riksdagen att göra bedömningen huruvida det är regeringen eller lagrådet som har gjort

den riktiga grundlagstolkningen. Detta är så mycket mer motiverat eftersom konstitutionsutskottet är det organ som normalt bereder grundlagsfrågor och som en gång i tiden har fattat beslut om regeringsformens bestämmelser som de nu lyder.

Att utan vidare prövning acceptera lagrådets resonemang – när det kan ifrågasättas – skulle ju vara att sätta lagrådet över de demokratiskt valda förtroendemännen för det svenska folket. Vi tycker att det är ganska rimligt att riksdagen får lösa den här tvisten.

Man kan fråga sig vilken situation som då uppstår. Jag antar att det Bertil Fiskesjö tänkte på är "risken" för att man skall hamna i en lagprövningssituation, dvs. att en myndighet eller domstol vid behandlingen av ett enskilt fall finner att det här rör sig om en lag som inte är tillkommen i grundlagsenlig ordning och som man därför inte kan beakta eller tillämpa. I hur situationen kommer att bli beror litet grand på vad konstitutionsutskottet kommer att skriva och vilket ställningstagande utskottet och riksdagen intar. För att man skall kunna tillämpa lagprövningsrätten krävs det ju att en bestämmelse är i uppenbar strid med regeringsformen. Vi har i det här sammanhanget inga precedensfall och kan därför inte bedöma hur man kommer att tillämpa uppenbarhetsrekvisitet. Men med det resonemang som lagrådet har fört, de invändningar som vi har presenterat och den grundliga och sakkunniga behandling som frågan kommer att ha fått när den lämnar konstitutionsutskottet vore det att använda uppenbarhetsrekvisitet felaktigt genom att hävda att förslagets handläggning har skett i uppenbar strid med regeringsformen. Detta kan man naturligtvis inte med säkerhet uttala sig om förrän man så att säga har sett resultatet. Vår bedömning är att uppenbarhetsrekvisitet inte är tillämpligt på den här punkten.

Den andra frågan gällde vilka olyckor som skulle kunna inträffa om förslaget får vila i ytterligare två eller tre år – det är ju svårt att säga hur snabbt riksdagen kan ta ställning, om man skall vänta till efter nästa val. Det kanske närmast är en fråga för bostadsutskottet. Men det är alldeles uppenbart att det nu mer än 20-åriga utredningsarbetet behöver slutföras. Man väntar ute i kommunerna på att få en ändamålsenlig lagstiftning, en lagstiftning som fungerar i den situation som vi i dag befinner oss i. Den är ju helt annorlunda än den situation som 1947 års byggnadslagstiftning var tillkommen för att lösa. Vi anser att det nog ligger väldigt stora praktiska problem ute i kommunerna med att vänta. Det finns ingen anledning att ha dessa praktiska problem om det inte är nödvändigt, dvs. om vår tolkning av regeringsformens bestämmelse om normgivning är den riktiga, och det anser vi.

Anders Björck: Konstitutionsutskottets uppgift är ju att titta på grundlagsenligheten. Det är därför vi är här i dag. Jag tycker det är en väldigt viktig uppgift. Det är också av största vikt att vi i Sverige slår vakt om den grundlag vi har.

Även om intresset för grundlagsenlighet bland statsvetare, jurister och andra numera är ganska förstrött, vill jag bestämt hävda att om lagrådet enhälligt säger att någonting står i strid med grundlagen, då har man nog faktiskt mött det uppenbarhetsrekvisit som finns. Det får ju inte finnas någon som helst tillstympelse till tvekan eller antydning om att vi i riksdagen beslutar

i strid med grundlagen.

KU 1985/86:8 y
Bil. 1

Här frågades vad som händer när behandlingen har skett i riksdagen. Ja, en sak tycker jag man har förbisett i proceduren, och det är att talmannen enligt grundlagen har *skyldighet* – grundlagen är mycket klar – att vägra proposition på ett grundlagsstridigt förslag. Det kommer att bli det första problemet i detta sammanhang, och det kan man inte komma ifrån.

Lagprövningen och annat som vi har kan man naturligtvis tillämpa i efterhand, men det innebär, som det har sagts, att vi får ett oklart rättsläge under ett antal år framåt. Det är väl alldeles självklart att den typen av frågor kommer att drivas till sista instans, och då kommer det att ta kanske fyra–fem år.

Jag måste uttrycka en stor besvikelse över att man från regeringens sida i propositionen inte har tagit hänsyn till lagrådets förslag på de punkter där man har försökt göra en omarbetning. Det är djupt oroväckande om man säger: "Ja, vi ändrar väl grundlagen då, om det skulle behövas." Det är faktiskt så att man skall ändra lagstiftningen om den strider mot grundlagen, icke tvärtom.

Oskar Lindkvist: Vi behöver väl inte i dag avgöra om det här strider mot grundlagen eller inte. Jag har uppfattat det så att vi under den här sammankomsten skulle inhämta litet mer kunskaper från dem som sysslar med de här frågorna. Bostadsutskottet har ärendet, och vi har skrivit till sju eller åtta olika utskott och begärt att få veta deras synpunkter just på deras specialområden, innan vi försöker skriva ihop ett betänkande. Vi har nu kommit fram till att vi gärna vill ha dessa synpunkter från olika utskott i år, så att vi kan påbörja en realbehandling av propositionen i början av 1986. Alla debatter om man tycker att grundlagen är tillgodosedd eller inte kan med fördel föras i resp. utskott. Vi har i varje fall bestämt att vi drar i gång vårt arbete i bostadsutskottet med sikte på att ha ett betänkande klart på våren 1986.

Jag tror att alla riksdagsledamöter, oavsett vilken politisk uppfattning de har, värnar om grundlagen, det skall vi komma ihåg. Det skulle se väldigt egendomligt ut – i varje fall för mig – som jag tror har de flesta riksdagarna av dem som är här – om man helt plötsligt skulle komma i ett läge där lagrådet upphäver min möjlighet att från mina utgångspunkter bedöma huruvida en proposition står i överensstämmelse eller inte står i överensstämmelse med grundlagen. Som riksdagsledamot förbehåller jag mig absolut rätten att själv ta ställning till huruvida lagrådets synpunkter eller regeringens synpunkter är bestämmande för hur man skall utforma ett betänkande från bostadsutskottet.

Enligt min uppfattning behöver vi inte i dag deklarerat var vi står, vad vi tycker och vad vi tänker om det lagrådet resp. regeringen säger. Det värdefulla i sammankomsterna här är att folk som sysslar med sådant här på olika områden hjälper oss att hitta rätt i de mycket svåra frågor som sammanhänger med grundlagen.

Ordföranden: För att undanröja varje missförstånd vill jag säga att konstitutionsutskottet inte har haft någon sakbehandling av den här frågan. Att vi har en sådan här hearing innebär självfallet att vi anser oss vilja ta del av olika

synpunkter, men vi avhänder oss inte avgörandet. Lagrådet är ett rådgivande organ, som vi tar hänsyn till, men beslutet ligger ytterst hos oss.

Jag lämnar ordet fritt.

KU 1985/86:8 y

Bil. 1

Bengt Owe Birgersson: Jag vet inte om det låg någon direkt fråga i det Anders Björck sade, men för att det inte skall råda någon oklarhet vill jag säga följande. Det har blivit en diskussion om ifall man skulle ändra i regeringsformen eller inte, om man nu skulle finna att vårt förslag skulle vara i konflikt med grundlagen. Den tanken har väckts i flera riksdagsmotioner, och de som har väckt motionerna får väl svara för sig. Tanken är inte onaturlig, mot bakgrund av att lagrådet självt faktiskt tar positiv ställning till de förslag som är framlagda i propositionen och anvisar, närmast som ett sätt att lösa problemet, att man kan justera RF. Jag tror det är viktigt vid bedömningen att inte glömma bort detta.

Elisabeth Fleetwood: Birgersson nämnde tidigare de praktiska svårigheter som skulle drabba kommunerna om man sköt på det här ett par tre år för att räta ut de frågetecken som finns kvar. Man förväntar sig att det skulle ske någonting efter de 20 åren. Jag skulle därför vilja ställa följande korta fråga: Hur bedömer då Birgersson de svårigheter som skulle drabba de enskilda kommuninvånarna, om de här frågetecknen står kvar – skulle de bli större eller mindre i förhållande till de svårigheter som skulle drabba de kommunala instanserna?

Bengt Owe Birgersson: Den frågan är väldigt svår att svara på. Det är egentligen samma fråga som Bertil Fiskesjö väckte, nämligen om den rättsliga situation som uppstår. Den blir beroende av vilket ställningstagande riksdagen gör och vilka bedömningar man gör här.

I varje fall enligt min tolkning av lagprövningsinstitutet kan det inte vara uppenbart. Om riksdagen beslutar sig för att detta är förenligt med regeringsformen, finns det inte underlag för att tillämpa uppenbarhetsrekvisitet i det här fallet.

Det är nog ingen tvekan om att de praktiska olägenheterna blir större om man väntar än om man genomför det nu.

Men det är närmast en fråga för bostadsutskottets ledamöter att bedöma värdet och vikten av att få plan- och bygglagen genomförd. Den frågan hänger knappast heller samman med grundlagen.

Ordföranden: Jag har inga ytterligare talare antecknade. Kan vi gå över till det andra avsnittet?

Då kanske föredraganden inledningsvis skulle kunna nämna någonting om det som berörts framför allt i motionerna – däremot inte beträffande lagrådets slutsatser, där lagrådet inte har en från regeringen avvikande mening – när det gäller PBL:s förenlighet med Europakonventionen.

Jag vet inte om samtliga inledare vill yttra sig om detta. Ulf Brunfelter har berört det här i en skriftlig promemoria, och han kanske kan summera sina synpunkter sedan.

Jan-Eric Gutsjö: Lagrådet har ju tagit upp flera frågor där man har funderat på PBL-förslagets förenlighet med Europakonventionen. Man har också

beaktat vad som står i regeringsformens 2 kap. 18 § om ersättning vid expropriation och liknande förfogande. Såvitt gäller RF:s bestämmelser i 2:18 har lagrådet inte haft någon erinran, som jag har uppfattat dess yttrande. Däremot har man haft en del invändningar när det gäller Europakonventionen. Där har man också gjort justeringar i lagen. Jag tror att Ulf Brunfelter kan ta vid här.

Ulf Brunfelter: Jag skall också här kort gå igenom några huvudpunkter i en framställning som finns tillgänglig.

Inledningsvis tror jag vi kan konstatera att det är besvärligt att leva i ett skymningsland rättsligt sett i fråga om det konstitutionellt helt säkra, och det är därför man får ta lagrådets invändningar på allvar. Detsamma gäller de synpunkter på Europakonventionen som har framförts. Denna inverkar i praktiken också på hur våra egna lagar måste formas. En viktig princip i konventionen är, att det skall finnas en rimlig intresseavvägning i lagstiftningen mellan enskilt och allmänt intresse. Detta gäller också när staterna bestämmer hur egendom får användas, det slog Europadomstolen fast i målet mot Sverige – Sporrang- och Lönnrothmålet har det kommit att heta – där staten dömdes att betala 1 milj. kr., motsvarande ca 30 % av fastighets-taxeringsvärdet, i skadestånd för oproportionerlig användning av byggnads-förbud och expropriationstillstånd i planeringssyfte. Konventionen innebär med andra ord att också innehållet i befogenhetsregleringar kan kontrolleras. Det är som vi vet annars en mycket omdiskuterad fråga i Sverige.

Är det då rimligt eller möjligt från intresseavvägningssynpunkt att låta kommunerna återkalla enskild byggnadsrätt i planeringssyfte efter 5–15 år? Det är ju en av förslagets grundtankar. Eller gynnar det alldeles för ensidigt kommunerna på det enskilda intressets bekostnad?

Här vill jag hänvisa till 5 kap. 11 §:

”Före genomförandetidens utgång får mot berörda fastighetsägares bestridande detaljplanen ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen.

Efter genomförandetidens utgång får planen ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas.

Om förlängning och förnyelse av genomförandetiden finns bestämmelser i 14 §. Om förlängning av tid för tillfällig markanvändning finns bestämmelser i 15 §.”

Planeringskapitlet innehåller alltså bestämmelser att medgivna rättigheter saknar betydelse vid omprövningen, något som också återkommer i bestämmelserna om fastighetsplan (6 kap. 10 §):

”Före utgången av detaljplanens genomförandetid får mot berörda fastighetsägares bestridande fastighetsplanen ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen.

Efter utgången av detaljplanens genomförandetid får fastighetsplanen ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom fastighetsplanen beaktas.”

Även i denna fråga har lagrådet gjort invändningar:

”De ekonomiska konsekvenserna kan likväl – också i förslagets mening (s. 311) – bli oskäligt hårda för fastighetsägaren, om den byggrätt han en gång fått i den ursprungliga planen blir beskuren. Upphävandet eller ändringen av planen kan – under förutsättning att en ny plan inte ger motsvarande byggrätt – innebära förlust av en rättighet som genom den ursprungliga planen tillförsäkrats honom i hans egenskap av ägare till fastigheten. Mot den nu skisserade bakgrunden och med hänsyn till ovissheten om rättsutvecklingen inom Europadomstolen är det enligt lagrådets mening tveksamt om regeln, i den mån den innebär att en plan ändras eller upphävs utan ersättning till fastighetsägaren, kan komma att bedömas som förenlig med Europakonventionen.”

Att leva i osäkerhet med Europakonventionen, som lagrådet befarar, skapar också ett svårförsvarbart läge. Om indragning av byggrätt är ett missbruk av offentlig makt på samma sätt som Europadomstolen funnit i fråga om långvariga expropriationstillstånd och byggnadsförbud, kommer stat och kommun att få betala kompensation och skadestånd. Indragningsmakten kommer då att kosta kommunerna stora pengar.

Men inte heller här kommer på flera år ännu någon att kunna veta vilka risker kommunerna egentligen tar. En prövning av Europadomstolen tar säkert 10–15 år, om man kommer ända dit. Det betyder såvitt jag kan se, att det vore klokast att leva på den säkra sidan om Europakonventionen.

Jag skall också något gå in på de frågor om begränsningar i kompensationsnivå som berörs av lagrådet med tanke på konventionen. Här har propositionen delvis rättats efter dessa synpunkter, men fortfarande kan kompensationsnivån vid vissa planeringsintrång begränsas. Det föreslås överlämnas till praxis att bestämma hur stora begränsningarna får bli.

Inlösen betraktas enligt byggnadslagen som en form av expropriation, som fordrar ersättning för förlusten enligt 2:18 RF. Innebörden av förlustrekvisitet i 2:18 är visserligen omdiskuterat, men förlustbegreppet i skadeståndspraxis är välkänt som uttryck för den differens som skall ersättas vid skadevärdering. Jämför t. ex. avhandlingen Skada och värde 1953 av Ulf Persson. Uttrycket har även expropriationsrättslig stadga. Innebörden är att bevisbar skada skall ersättas med hela värdet.

Begränsningar i ersättningsnivån blir därmed försvarliga enligt regeringsformen enbart om man anser att befogenhetsbegränsningar är en annan form av ingrepp än expropriation. Så har också lagrådet uppfattat saken.

Men när man kommer in på Europakonventionen får det anses klart att det finns skydd både mot expropriation och mot felaktig befogenhetsreglering. Så uppfattar också lagrådet saken när man diskuterar betydelsen av Sporrøng- och Lönnrothfallet. Lagrådet betonar därför intresseavvägningsprincipens betydelse.

I konventionen anses det finnas ett grundläggande egendomsskydd för den enskilde, som ligger bakom intresseavvägningsprincipen. Jag skall visa vad Europadomstolen sade i en av kärnpunkterna i sitt resonemang:

”By recognising that everyone has the right to the peaceful enjoyment of his possessions, Article 1 is in substance guaranteeing the right of property” (Pkt 57 i domen, case of Sporrøng and Lönnroth 1/1981/40/58–59, Judgment).

Det skadestånd som dömdes ut i 1984 års dom mot Sverige vilade på en skälighetsuppskattning i brist på bevisning om skadans storlek, men syftet med skaderegleringen var helt klart att kompensera för inträffad ekonomisk skada.

Konventionens allmänna ersättningsbestämmelse i artikel 50 vilar på folkrättslig grund. Kompensationsprincipen kallas "restitutio in integrum", dvs. åtgärderna syftar till att återställa rättsläget såvitt möjligt. En ersättningsbestämmelse finns även i 1950 års tilläggsprotokoll, där man utgår från att ersättning vid expropriation skall ske enligt folkrättens allmänna grundsatser. Konfiskation är nämligen folkrättsligt sett en form av kränkning som är otillåten. Tilläggsprotokollet har en specialbestämmelse om detta.

Det är mot den bakgrunden oklart hur en skillnad i kompensationsnivå mellan den ena eller den andra formen av konventionskränkning egentligen skulle motiveras, dvs. om det finns någon skillnad i fråga om kompensationsprinciper mellan befogenhetsreglering och vid formlig expropriation.

Även detta har, med åberopande av Sporrang- och Lönnrothfallet, senare diskuterats i ett engelskt rättsfall som kommissionen har behandlat.

Se *James and others VS United Kingdom* pkt 132, pkt 136, pkt 140, pkt 142 och pkt 144. Kommissionen konstaterade bl. a.: "Having regards to those principles the commission considers that a taking of property for the purpose of effecting a social or other public policy, without payment of compensation reasonably related to its value, would normally constitute a disproportionate interference with the right of property which could not be considered justifiable under Art. 1."

Slutligen några ord om prövningsordningen. Lagrådet anser också att prövningsordningen av byggnadslov utanför detaljplanlagda områden behöver övervägas närmare i ljuset av domen i målet mot Sverige. Bakgrunden härtill är att domstolen även ansett att Sverige kränkt procedurgarantierna i artikel 6, när expropriationstillstånd enbart blev föremål för regeringsbeslut, trots att artikeln förutsätter prövning av "en oavhängig och opartisk domstol". Också den föreslagna prövningsordningen i PBL för byggnadslov utanför detaljplan slutar med regeringsprövning, och lagrådet varnar för att en sådan behandlingsordning kan komma i konflikt med konventionen.

I propositionen sågs att också den nuvarande byggnadslagen lämnar stort utrymme för diskretionär prövning enligt det s. k. planmonopolet i BL. Därför skulle den enskilde inte ha några rättigheter av typ civila rättigheter som skulle behöva prövas, menar man.

Nu är det emellertid så att en kontroll av att myndighetsutövning vilar på acceptabla grunder, som ger rimlig likabehandling i praxis, faktiskt hävdas som särskilt viktig ur konventionens synpunkt då myndighetsutövning blir diskretionärt betonad. I det här fallet kan man närmare studera Europadomstolens dom i det s. k. *Silver Case* 1983 samt också till kraven på likabehandling i artikel 14 i konventionen.

Att enskilda inte har befogenheter att bygga som med någon högre grad av visshet kan bestämmas på förhand mot det allmänna i bygglovfrågor utanför detaljplanlagt område, är en sak för sig. Det betyder enbart att lämplighetsprövningen bl. a. från planeringssynpunkt är diskretionär.

Att därav dra slutsatsen att även procedurgarantierna skulle upphöra att

vara verksamma, så att rättsläget över huvud taget inte berättigar till domstolskontroll är dock med all sannolikhet ett felslut, som sker i propositionen.

Det är snarast tvärtom så, att kontrollmöjligheterna hävdas särskilt starkt i sådana lägen, därför att enskildas rättsskydd mot det allmänna skall upprätthållas på ett praktiskt och effektivt sätt enligt konventionen. Propositionens synpunkter på just detta uttryckssätt från Europadomstolen, som ofta citeras, vilar därför också de på en missuppfattning. Det är i själva verket snarast så, att bristande klarhet i rättsordningen i viktiga skyddsfrågor mera är en nackdel för staterna än en fördel, med hänsyn till det i konventionen starkt betonade legalitetskravet på all myndighetsutövning.

De konstitutionella frågor som PBL ger upphov till är, som här har sagts, oprövade både enligt vår nya regeringsform och enligt Europakonventionen. Det är vanskligt att med bestämdhet uttala sig om konventionstillämpningen. Det är bara möjligt med en riskbedömning. Vad ligger helt på den säkra sidan, och vad befinner sig i en riskzon? – Det är bedömningsfrågor, som går att reda ut och besvara.

De frågor som lagrådet tagit upp ligger vid en sådan bedömning enligt min uppfattning knappast på den säkra sidan i något fall.

Riskerna förefaller störst när det gäller normgivningsmakten över bygglovfrågor på kommunal nivå enligt RF. Men det är faktiskt en risk också enligt konventionen.

Den i princip ersättningsfria kommunala indragningsmakten över enskild byggrätt i planeringssyfte måste också betraktas som en riskfaktor, i varje fall enligt konventionen. Likaså förefaller ett prövningssystem i bygglovsfrågor utan inslag av judiciell domstolskontroll utgöra ett faromoment med hänsyn till konventionen.

För att komma helt på den säkra sidan krävs därför, som lagrådet också antar, flera grundläggande förändringar.

Ordföranden: Enligt den arbetsfördelning som bostadsdepartementet har bestämt sig för lämnar jag nu ordet till rättschef Lars Uno Didón.

Lars Uno Didón: Herr Ordförande! Det är alldeles riktigt som Ulf Brunfelter säger, att lagrådet har kommit in på PBL-förslagets förenlighet med Europakonventionen, bl. a. i fråga om i vad mån övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen kan tänkas vara förenliga med dess artiklar. För att sätta saker och ting litet mera på sin rätta plats vill jag kort beskriva hur övergångsregleringen är upplagd.

Dagens plansystem och plansystemet enligt PBL skiljer sig åt på flera punkter. Den avgörande skillnaden kan man säga består däri att detaljplanerna enligt PBL får en genomförandetid. Tanken bakom detta är att fastighetsägaren under genomförandetiden i princip skall kunna utgå från att han får genomföra planen. Får han inte det, så har han rätt till ersättning. När genomförandetiden har gått ut däremot, får kommunerna stor frihet att ändra eller upphäva planen. Man kan säga att detaljplanerna på så sätt ansluter till vad som gäller i dag i fråga om byggnadslov. Även dessa är ju tidsbegränsade och förfaller om de inte utnyttjas efter en viss tid.

När man lägger fram ett förslag om en ny lagstiftning är det nödvändigt att

på något sätt länka samman det plansystem som gäller i dag med det system som den nya lagen innehåller.

KU 1985/86:8 y
Bil. 1

Den fråga som då uppkommer är närmast vilka planer enligt dagens lagstiftning som skall få genomförandetid och vilka planer fastighetsägarna alltså garanteras få genomföra. Man har ansett att denna rätt bör tillförsäkras fastighetsägaren i fråga om sådana planer som fortfarande kan anses aktuella. Här har man tillgripit en schablonbedömning och utgått från att planer som är tio år eller yngre fortfarande är aktuella.

Övergångsbestämmelserna innebär i detta avseende att alla stads- eller byggnadsplaner som har fastställts under år 1979 eller senare får en tioårig genomförandetid på sig, räknat från dagen för fastställelsen.

För den som har en fastighet inom en stads- eller byggnadsplan, fastställd under 1979, kommer det således – om nu PBL skulle träda i kraft den 1 januari 1987 – att återstå två år av genomförandetiden. Han får alltså två år på sig att "genomföra" planen. Ordet genomförandetid kan tyvärr leda tankarna litet galet. Det ger intryck av att fastighetsägaren måste ha bebyggt sin fastighet i enlighet med planen inom genomförandetiden, men vad han behöver göra är att ansöka om lov före genomförandetidens utgång. När han väl har fått ett lov, gäller detta i två år. Han måste ha påbörjat sina åtgärder inom två år från det att lovet lämnades och avslutat dem inom fem år. I realiteten får fastighetsägaren i detta exempel en tid av sju år på sig.

Med anledning av vad som står i en del motioner vill jag också påpeka en sak i fråga om övergångsregleringen, och det är att de stads- och byggnadsplaner som enligt dessa bestämmelser inte får någon genomförandetid inte automatiskt upphör att gälla vid ikraftträdandet. För att så skall ske måste kommunen fatta ett upphävandebeslut eller ett ändringsbeslut. Det här innebär alltså i fråga om de planer som får genomförandetid att fastighetsägaren, som jag sade, får en garanti för att under en viss tid få genomföra planerna. De övriga äldre planerna, dvs. sådana som är fastställda före år 1979, kan kommunen ändra eller upphäva. Frågan hur man skulle se på detta diskuterades ganska ingående under departementsbehandlingen, för det kan få otillfredsställande effekter om kommunen får tillstånd att upphäva alla äldre planer. Det finns nämligen en hel del planer som i dag är belagda med nybyggnadsförbud, där alltså fastighetsägare inte har haft någon möjlighet att genomföra planerna.

I det utredningsförslag som låg till grund för PBL finns ingen skyddsregel för fastighetsägaren i dessa fall. Nu utarbetades en skyddsregel i lagrådsremissen som innebär att om kommunerna ändrar eller upphäver en plan som under en längre tid har varit belagd med nybyggnadsförbud, kan kommunen under vissa förutsättningar bli skyldig att lösa den berörda marken. Den skyddsregeln var i lagrådsremissen tillämplig bara på planer som hade bostadsändamål. Regeln omfattade dessutom enbart stads- och byggnadsplaner. Där tyckte lagrådet att det kunde ifrågasättas om det var förenligt med Europakonventionen att man uteslöt t. ex. planer där marken var avsatt för industriändamål eller för andra ändamål som inte rörde bostadsbebyggelse. De planerna skulle kunna upphävas helt ersättningsfritt, menade man.

Lagrådet pekade också på att i fråga om en del äldre planer och andra planer än stads- och byggnadsplaner liknande situationer kunde uppkomma.

För att undanröja tveksamheten om förenligheten med Europakonventionen på den här punkten uttryckte sig lagrådet som så att det enligt lagrådets uppfattning vore att föredra om kretsen ersättningsberättigade vidgades och att bestämmelserna även fick omfatta sådana avstyckningsplaner och andra äldre planer som enligt 15 kap. 4 § skall gälla som detaljplaner.

I propositionen har regeringen gått på lagrådets förslag. Kretsen av ersättningsberättigade fastighetsägare har vidgats. Det är inte längre begränsat till sådana fastigheter som är avsedda för bostadsändamål, utan även t. ex. kontorsändamål och industriändamål omfattas. Det finns alltså inte längre någon ändamålsbegränsning. Vidare gäller ersättningsregeln inte bara stads- och byggnadsplaner, utan som lagrådet har föreslagit har regeringen inkluderat också avstyckningsplaner och andra äldre planer. Propositionens förslag innebär alltså att man anslutit till den justering som lagrådet har föreslagit för att man skulle åstadkomma överensstämmelse med konventionens bestämmelser.

Sedan kan man fråga: Hur kommer kommunerna att utnyttja möjligheter-
na att ändra eller upphäva gamla planer om och när PBL träder i kraft? Får man ett "planlöst" tillstånd som Ulf Brunfelter menar? Här rör man sig på ett osäkert fält. Men de planer som kommunerna i första hand har anledning att ta ställning till i ett övergångsskede är främst sådana stads- och byggnadsplaner som i dag är belagda med nybyggnadsförbud. Sådana planer har kommunen av någon anledning ansett olämpliga. Den markanvändning som finns i dessa planer är inte kommunen beredd att släppa fram. Därför har man lagt ut nybyggnadsförbud. De planerna är det rimligt att kommunerna tar ställning till först. Där får man agera med en viss försiktighet, eftersom kommunen här löper risk att bli skyldig att lösa de fastigheter som får en alldeles för oförmånlig behandling, dvs. om man helt tar ifrån dem byggnadsrätten eller begränsar den på ett oskäligt sätt.

Beträffande sådana planer som inte i dag är belagda med nybyggnadsförbud och som ännu inte är utbyggda frågar man sig varför man inte lagt nybyggnadsförbud över dessa planer. Det kan naturligtvis bero på många saker, men vad som ligger närmast till hands är väl att de planerna alltjämt är helt aktuella, dvs. att de återspeglar den markanvändning som kommunen fortfarande anser vara lämplig. Det är den ena gruppen planer kan man säga. Sedan kan det också vara fråga om: sådana planer som är så inaktuella att varken kommunen eller fastighetsägarna anser att de är realistiska. Därför har det aldrig varit nödvändigt att belägga dem med nybyggnadsförbud.

Vad som också är angeläget att påpeka i det här sammanhanget är att om en kommun har en äldre stads- och byggnadsplan som fortfarande återspeglar den markanvändning som man anser vara lämplig och aktuell, så har kommunen ingen anledning att upphäva en sådan plan. En plan reglerar ju inte bara den rätt som en fastighetsägare har att bebygga sin mark utan även andra frågor. Den reglerar vilken mark som skall vara s. k. kvartersmark och vad som skall vara allmän plats. Den reglerar vidare förhållandet hur man får bygga med hänsyn till grannarnas intressen. Den innehåller också en samlad miljöbedömning som ligger till grund för bygglovsprövning i ett detaljplansområde och rationaliserar bygglovsprövningen på så sätt. Ett enklare förfarande får tillämpas när man prövat bygglov inom detaljplan än när man

prövar utom detaljplan. Det är alltså flera skäl som talar för att kommunerna inte skall börja ägna sig åt något mer eller mindre urskillningslöst – om jag får använda det ordet – upphävande eller ändring av äldre planer. Det är rimligt att utgå från att de äldre planer som fortfarande är aktuella kommer att få leva vidare.

När det gäller förenligheten med Europakonventionen på den här punkten, har regeringen, som jag sade förut, tillmötesgått de justeringar som lagrådet har ansett nödvändiga. Lagrådet har gjort en mycket ingående granskning av konventionen. Men detta är alltid förenat med osäkerhetsmoment, eftersom det är vanskligt att bilda sig en uppfattning om den praxis som finns och kommer att utbildas inom Europadomstolens verksamhetsområde. Det påpekas ju på många håll.

När det sedan gäller möjligheten till domstolsprövning, som Ulf Brunfelter tog upp, är det så att konventionen inte garanterar någon generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut över huvud taget, utan den rätten gäller sådana beslut som berör civil rights, som det heter i konventionen. Även på den punkten är praxis mycket svårbedömd. Men det måste i varje fall finnas någonting som kan betecknas som en civil rättighet och som den enskilde anser har blivit kränkt. Förslaget i propositionen innebär inte någon ovillkorlig rätt att bebygga en fastighet. Det ger inte vare sig dagens lagstiftning eller PBL. Om man skall bebygga en fastighet krävs att marken dessförinnan har prövats från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Därmed kan man knappast tala om att någon civil rättighet blivit kränkt om fastighetsägaren får ett avslag på ett bygglov. Även här kan man säga att lagrådet uttryckt sig litet svävande. Skulle den europeiska domstolen anse att det föreligger en sådan tvist säger lagrådet, dvs. tvist om en civil rättighet när en ansökan om byggnadslov har vägrats, kan domstolen komma att finna att det föreligger en kränkning enligt artikel 6:1 – dvs. den artikel som garanterar domstolsprövning – eftersom någon möjlighet att få saken prövad vid en domstol inte finns. Därefter säger man: Lagrådet har velat fästa uppmärksamheten på det nu berörda problemet. Någon ändring av överklagandereglerna enligt PBL i syfte att anpassa dem till artikel 6:1 föreslår lagrådet inte. Reglerna överensstämmer i sina huvuddrag med svensk rättstradition och med grunddragen i vår stads- och förvaltningsrätt. Frågan vilken ändring av reglerna som kan aktualiseras med anledning av att vårt land har biträtt Europakonventionen hör samman med det större spörsmålet om införande av en generell domstolskontroll av förvaltningen. Så avslutar lagrådet sitt yttrande i denna del. Därmed tackar jag för mig.

Anders Björck: Jag skulle vilja ställa en fråga till Bengt Owe Birgersson. Om det skulle vara så att man i Europadomstolen fäller Sverige på de punkter som vi har diskuterat, är det den nuvarande regeringens uppfattning att Sverige skall foga sig i de domslut som kommer till stånd i så fall i Strasbourg och utbetala de ersättningar som kan bli en följd av dessa domstolsutslag, eller anser man att man kan göra skälighetsbedömningar av de domslut som kan komma?

Bengt Owe Birgersson: Jag var tvungen att fråga expertisen från departementet vad det i praktiken innebär. Vi har alltså anslutit oss till Europakonventio-

nen. Då har vi alltså förbundit oss att följa Europakonventionens regler. Detta kanske inte är ett fullständigt klart svar, för om man skall kunna tolka svaret måste man veta vad det innebär. Det är självklart att vi, eftersom vi har antagit konventionen, måste följa konventionen och dra konsekvenserna av detta. Det här är en i allra högsta grad teoretisk fråga, där jag har svårt att uttala mig om regeringens ståndpunkt eftersom vi inte har diskuterat frågan. Jag betraktar det som självklart att vi fullföljer de internationella åtaganden som vi här i Sverige gjort.

Anders Björck: Så teoretiskt är det ju inte. Som Brunfelter här har visat har vi ett aktuellt fall där vi har tvingats att betala skadestånd och vissa andra fall där Sverige har fällts och tvingats göra en modifiering av svensk lagstiftning. Ur grundlagssynpunkt och ur konventionens synpunkt är det utomordentligt viktigt att vi får ett klart besked, för det blir avgörande för flera av oss som skall ta ställning. Är det så att man från den nuvarande svenska regeringens sida anser att man inte bara skall följa de regler som finns utan också foga sig i de domslut som kan komma till stånd i Strasbourg och betala det skadestånd som kan bli en följd av dessa domslut? Detta måste ändå kunna besvaras med ja eller nej. Svarar man nej är det fråga om vi måste frånträda den konvention som vi undertecknat för 35 år sedan.

Bengt Owe Birgersson: Får jag komplettera mitt svar med att säga att det exempel som Anders Björck tog upp visar ju att vi följer de beslut som fattats i Strasbourg. I de fallen har, såvitt jag vet, skadestånd utbetalats. Det är klart att vi är tvungna att betala det skadestånd som utdöms enligt konventionen.

Ordföranden: Jag vill tacka er alla som har medverkat och givit dessa föredragningar. Jag förklarar härmed sammanträdet avslutat.

Normer	Riktlinjer i översiktsplan prop	lagrådet	Föreskrifter i detaljplan o. omr. best prop	lagrådet
1. Bindande	Ej bindande (besluts- underlag)	Bindande	Bindande	Bindande
2. Generella	Generella	Generella	Ej generella (förvaltnings- beslut)	Generella om de avser ”relativt stora områden”

Förvaltningsbeslut

Riksdagen



Kommun

Normer

Riksdagen



Regeringen



Kommun

Lagbegreppet enligt RF

1. Rättsregler som är bindande för myndigheter och enskilda
2. Generella föreskrifter

Därmed avses:

- a. situationer av visst slag
- b. vissa typer av handlingssätt
- c. riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer

Planinstitut Kriterium	Översikts- plan	Områdes- bestämmelser	Detalj- plan
"Bindande för myndigheter och enskilda"	NEJ	JA	JA
"I allmänna termer bestämd personkrets"	JA	NEJ	NEJ