Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1

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

BoU
1986/87:1

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 1986/87:1 med förslag till ny plan- och bygglag (PBL) samt proposition 1984/85:207 om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner jämte 44 motioner helt eller delvis.

I partimotioner (m), (fp) och (c) har grundlagsenligheten i regeringsförslaget om en ny PBL satts i fråga. I avsikt att undanröja denna oklarhet utarbetade utskottet en lagrådsremiss i vilken föreslogs vissa förändringar i PBL-förslagets plansystem. Lagrådet har i yttrande den 3 april 1986 anfört att propositionens förslag till PBL med de av bostadsutskottet i remissen föreslagna ändringarna och av lagrådet förordade jämkningar inte står i strid med regeringsformens normgivning. Utskottet föreslår riksdagen att anta de ändringar i PBL-förslagets plansystem som lagrådet på förslag av utskottet förordat.

Beträffande plansystemet i övrigt föreslår utskottet riksdagen att i allt väsentligt anta regeringens förslag. Alla kommuner skall ha en kommuntäckande översiktsplan. Områdesbestämmelser skall kunna antas om kommunen vill säkerställa syftet med översiktsplanen. Dagens stadsplaner och byggnadsplaner ersätts av ett planinstitut kallat detaljplan. Denna föreslås få en genomförandetid på minst 5 och högst 15 år med möjligheter till förlängning.

I förhållande till propositionen föreslår utskottet flera förändringar. Bl. a. föreslås minskade krav på bygglov. Även i ersättningsbestämmelserna samt övergångsbestämmelserna föreslås ändringar.

Beträffande en- och tvåbostadshus som inte ingår i samlad bebyggelse föreslås bl. a. att mindre tillbyggnader skall få göras utan bygglov om åtgärden inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter. Skulle så vara fallet krävs grannars tillstånd för att åtgärden skall få utföras utan bygglov. Vidare får kommunen enligt utskottets förslag, inte bara i områdesbestämmelser utan även i detaljplan, besluta att bygglov inte skall krävas för att bl. a. uppföra komplementbyggnader och göra mindre tillbyggnader.

Beträffande ersättning vid kvalificerad skada föreslår utskottet att rätt till ersättning i vissa fall skall föreligga om skada uppkommer till följd av att bygglov vägras för att ersätta riven eller på annat sätt än genom olyckshändelse förstörd byggnad eller om rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser eller om rivningslov vägras för att byggnaden behövs för bostadsförsörjningen eller bör bevaras på grund av byggnadens historis-

1 *Riksdagen 1986/87. 19 saml. Nr 1*

ka, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde. I dessa fall föreligger rätt till ersättning om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. När skada uppkommer till följd av att skyddsbestämmelser utfärdats för byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i samlad bebyggelse av denna karaktär, samt när i områdesbestämmelser meddelats bestämmelser om vegetation samt om markytans utformning och höjdläge eller när marklov i vissa fall vägrats, skall ersättning utgå om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. När ersättning bestäms skall vissa beslut även enligt naturvårdslagen och i särskilda fall även inverkan enligt skogsvårdslagen beaktas.

Utskottet föreslår även att ersättning i vissa fall utan krav på kvalificerad skada skall kunna utgå om bygglov vägras till att ersätta en genom olyckshändelse förstörd byggnad.

Stadsplaner och byggnadsplaner som har fastställts efter utgången av år 1978 får en genomförandetid av fem år räknat från den 1 juli 1987. För övriga stadsplaner och byggnadsplaner skall genomförandetiden anses ha gått ut. Om sådana planer upphävs eller ändras har fastighetsägaren rätt till ersättning om fastigheten är belägen inom ett område som till större delen är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen och fastigheten efter upphävandet eller ändringen inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som är uppenbart oskälig. Talan om ersättning skall ha väckts före utgången av juni 1992.

Utskottet föreslår att PBL träder i kraft den 1 juli 1987.

I en reservation (m) yrkas avslag på propositionen. Enligt reservanterna bör i stället nu gällande byggnadslagstiftning successivt revideras genom delreformer inom vissa angelägna områden. Avslag på propositionen yrkas också i en reservation (fp). I denna reservation anförs bl. a. att regeringen bör återkomma med ett förslag i vilket bl. a. den enskilde ges starkare ställning än i nu föreliggande proposition. I övrigt har till betänkandet fogats 26 reservationer samt 6 särskilda yttranden.

Propositionerna

Regeringen har i proposition *1985/86:1* (bostadsdepartementet) föreslagit riksdagen att anta av lagrådet granskat förslag till plan- och bygglag med vidtagna ändringar och tillägg.

Regeringen har i proposition *1984/85:207* (bostadsdepartementet) föreslagit riksdagen att anta de vid propositionen fogade förslagen till

1. lag om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner,

2. lag om ändring i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande.

Motionerna

I detta betänkande behandlas

dels de med anledning av proposition 1985/86:1 väckta motionerna *1985/86:*

66 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) vari hemställs

1. att riksdagen avslår förslaget till plan- och bygglag (proposition 1985/86:1),

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till reformerad plan- och bygglagstiftning med den inriktning som i motionen föreslås,

67 av Allan Ekström (m) vari hemställs

1. att riksdagen beslutar ge 1 kap. 6 § förslaget till plan- och bygglag följande ändrade lydelse:

Rätten att använda mark för bebyggelse kan av hänsyn till allmänt intresse inskränkas eller helt bortfalla. Erforderlig intresseavvägning sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

2. att riksdagen begär att regeringen närmare utreder hur Sverige genom ett enkelt rättsmedel skall kunna bota den brist i den svenska rättsordningen som ligger däri att Sverige ej beträffande alla tvister om civila rättigheter och skyldigheter har tillgång till sådan domstolsprövning som föreskrivs i artikel 6 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

68 av Ove Karlsson m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om behovet av obligatoriskt samråd med de handikappades organisationer i samband med bygg- och planarbetet i kommunerna,

69 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) vari hemställs

– i första hand –

1. att riksdagen beslutar avslå förslaget till ny plan- och bygglag och hos regeringen begär nytt förslag som är förenligt med grundlagen och beaktar de förslag som anförts i motionen,

– i andra hand –

2. att riksdagen beslutar att 3 kap. 13 § utformas i enlighet med vad som föreslagits i motionen så att oförändrade krav ställs på underhåll av rörelsebyggnader,

3. att riksdagen beslutar att regler införs i 5 kap. 20 §, så att kallelse till samrad sker på samma sätt som till utställning,

4. att riksdagen beslutar att bestämmelser om tidsbegränsning av områdesbestämmelser införs i 5 kap.,

5. att riksdagen beslutar att 8 kap. förändras på så sätt att byggnadslovsplikten inskränks i enlighet med vad som anförts i motionen,

6. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om rätten att bygga utanför detaljplan,

7. att riksdagen beslutar att 9 kap. utformas så att byggnadsnämndens kontroll kan minskas på sätt som anförts i motionen,

8. att riksdagen beslutar att bestämmelser införs i 10 kap. med innebörd att byggnadsnämnden ges möjlighet att avstå från att ta upp ringa förseelser till behandling,

9. att riksdagen beslutar att 13 kap. 5 § första stycket angående inskränkningen i rätten att överklaga utgår,

10. att riksdagen beslutar att 14 kap. 8–10 §§ utformas så att skada som inte är bagatellartad skall ersättas,

11. att riksdagen beslutar att 15 kap. 6 § utgår med innebörd att expropriationslagens regler om ersättning av rättegångskostnader gäller,

12. att riksdagen beslutar att även i övrigt som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts i motionen,

70 av Leif Olsson (fp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att 8 kap. 1 § i plan- och bygglagen ändras så att det generella kravet på bygglov ej gäller byggnader som ägs av landsting,

2. att riksdagen beslutar att bestämmelserna i nuvarande byggnadsstadga 66 § om anmälningsplikt för landsting intas i den nya plan- och bygglagen,

71 av Iréne Vestlund (s) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om byggnadsnämndernas tillgång på kulturhistorisk sakkunskap,

72 av Gunnel Liljegren (m) vari hemställs att riksdagen beslutar att kommunernas skyldigheter gentemot fastighetsägare skall regleras i enlighet med vad som anförts i motionens att-satser,

73 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari föreslås

1. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 2 kap. 4 § beslutar att även behovet av markreservationer för sol- och vindenergianläggningar skall tillgodoses,

2. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 2 kap. 4 § beslutar att begreppet "gemensamma lokaler" skall tillföras på sätt som anges i motionen,

3. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 8 kap. 20 § första stycket beslutar anta i motionen angiven lydelse,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen sägs om att utfärdande av föreskrifter rörande plan- och bygglagen jämväl bör omfatta tredje kapitlets föreskrifter om friytor i 15 § rörande nybyggnad, 10 § rörande ombyggnad, i 2 § rörande terrasser samt i 14 § om övriga anläggningar och anordningar,

5. att riksdagen i anslutning till 3 kap. uttalar att större hänsyn måste tas och tillämpningsföreskrifter utfärdas vad gäller allergiproblem, orienterbarhet och lämpliga förråd för förvaring av rotfrukter m.m.,

6. att riksdagen uttalar att möjligheten till avsteg från kravet om tillgänglighet vid ombyggnad endast får utnyttjas ytterst restriktivt,

7. att riksdagen beträffande bostadskvaliteten uttalar att tillräckligt stora bostadsrum, tillgång till tvättstuga och balkong/uteplats är normala standardkrav,

8. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 3 kap. 7 § beslutar i

enlighet med motionens förslag om hiss eller lyftanordning även i tvåvåningshus,

9. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 3 kap. 10 § beslutar

a) att orden "samt så att stor hänsyn tas till dess brukare" tillförs första stycket,

b) att tredje stycket skall utgå,

c) att kommunen skall ha möjlighet att ställa krav på åtgärder för att åstadkomma tillgänglighet även när ombyggnad ej planeras,

10. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 5 kap. 20 § beslutar att även arbetande som berörs av förslaget skall beredas tillfälle till samråd,

11. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 5 kap. 25 § beslutar

a) att till första stycket punkt 1 tillföra "och med dem jämställda som avses i 20 §",

b) att tredje stycket skall utgå,

12. att riksdagen uttalar att hyresgästinflytandet enligt 8 kap. 31 § bör avse samtliga åtgärder som avses i 1 § punkterna 1-6,

13. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 8 kap. 22 § beslutar tillföra en ny punkt som lyder "anordna friytor för lek och utevistelse",

14. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 8 kap. 22 § beslutar att även arbetande som berörs av förslaget skall beredas tillfälle till samråd,

15. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 8 kap. 29 § första stycket beslutar att orden "och till byggherrens kvalifikationer" skall utgå,

16. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen sägs om ekonomiskt stöd till planering till kommuner med liten befolkning och stor yta,

17. att riksdagen med ändring i regeringens förslag 14 kap. 8 § första stycket beslutar att punkterna 1 och 2 skall utgå,

74 av Birgitta Hambraeus (c) vari hemställs att riksdagen beslutar om ändring i den föreslagna plan- och bygglagen så att äldre hus bevaras i enlighet med vad som anförts i motionen,

75 av Birgitta Hambraeus (c) vari hemställs att riksdagen kompletterar 5 kap. plan- och bygglagen så att mångfunktionell bebyggelse stimuleras,

76 av Britta Bjelle (fp) vari hemställs att riksdagen beslutar att 13 kap. 5 § förslaget till lag om ny plan- och bygglag utgår och ersätts med en ovillkorlig rätt att till länsstyrelsen överklaga beslut om att anta, ändra eller upphäva en stadsplan, områdesbestämmelse eller en fastighetsplan,

77 av Margareta Persson och Bo Nilsson (båda s) vari hemställs

1. att riksdagen beslutar att föreskrifter utfärdas till 2 kap. 4 § punkt 5 för handikappanpassning av den yttre miljön,

2. att riksdagen beslutar att 3 kap. 5 § skärps vad avser att likvärdiga material som är bättre ur allergisynpunkt skall användas,

3. att riksdagen beslutar att tolkningen av 3 kap. 7 § också skall gälla personer med allergi,

4. att riksdagen beslutar att 3 kap. 9 § skärps, så att fler hus än enbart de som är avsedda för hotellrörelse blir tillgängliga ur handikappsynpunkt samt att vissa minimikrav på tillgänglighet skall gälla alla fritidshus,

5. att riksdagen beslutar att 3 kap. 10 § ändras så att tillgänglighetsaspekterna beaktas i högre utsträckning,

6. att riksdagen beslutar att vid upprättande av områdesplan denna bryts ned kvartersvis, för att inte avsteg från tillgänglighet skall kunna göras i för stora områden,

7. att riksdagen beslutar att fastighetsägare skall kunna ersättas av kommunen om det blir uppenbart oskäliga kostnader vid krav på handikappanpassning,

8. att riksdagen beslutar att en precisering görs av 3 kap. 14 § vad avser tillgänglighet av idrottsplatser och liknande,

9. att riksdagen beslutar att handikapporganisationerna på orten i vissa fall skall ha möjlighet att anföra besvär,

78 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen beslutar att i 6 kap. PBL införa en bestämmelse angående huvudmannaskapet för gatukostnader i enlighet med vad som anförs i motionen,

79 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c) vari hemställs

1. att riksdagen beslutar att i 5 kap. PBL införa bestämmelser om förenklat kallelseförfarande där områdesbestämmelse eller detaljplanering avser utökad rättighet för fastighetsägare i enlighet med vad som anförs i motionen,

2. att riksdagen beslutar att i 5 kap. 30 § PBL införa en bestämmelse att varje sakägare skall delges beslut om antagande av områdesbestämmelse och detaljplan i enlighet med vad som anförs i motionen,

80 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari hemställs

1. att riksdagen beslutar att avslå proposition 1985/86:1,

2. att riksdagen hos regeringen begär ett nytt förslag som innebär att PBL är förenlig med grundlagen,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslaget till PBL bör omarbetas i enlighet med de yrkanden som redovisas nedan

a) att 1 kap. 6 § i PBL ges lydelsen:

Rätten att använda mark för bebyggelse kan av hänsyn till allmänt intresse inskränkas eller helt bortfalla. Erforderlig intresseavvägning sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

b) att innehållet i översiktsplanerna bör begränsas,

c) att 5 kap. 5 § ändras så att genomförandetiden normalt blir 15 år och om särskilda skäl föreligger kan kommunen besluta att genomförandetiden skall vara 10 år; någon övre gräns för längden på genomförandetiden skall inte finnas,

d) att 6 kap. 24 § ändras så att kommun inte har ovillkorlig rätt att efter genomförandetidens slut lösa mark som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen,

e) att 8 kap. 5 § ändras så att kommunen även i detaljplan kan besluta om de undantag från krav på bygglov som kommunen ges möjlighet att införa i områdesbestämmelse,

f) att den rätt till kompletteringsåtgärder som föreslås i 8 kap. 12 § skall finnas även i områden med detaljplan,

g) att avskaffandet av det s.k. tätbebyggelseförbudet bör medföra att det blir lättare att få bygglov,

h) att 8 kap. 12 § ändras så att ansökan om bygglov skall upptas till behandling om detaljplaneläggning inte har påbörjats inom två år efter att ansökan om bygglov inkommit,

i) att 8 kap. 34 § kompletteras så att beslut om förhandsbesked gäller i minst ett år,

j) att detaljplaner inte får användas till att styra utvecklingen av handeln på det sätt som anges i proposition 1985/86:1,

k) att 5 kap. 25 § ändras så att underrättelse skall delges dem som omfattas av samrådsskyldigheten i 5 kap. 20 §,

l) att 13 kap. 6 § utgår,

m) att kvalifikationsgräns för ersättning för de bebyggelsereglerande ingrepp som nämns i 14 kap. 8 § p. 1-3 ändras enligt vad som anförs i motionen,

n) att stads- och byggnadsplaner som antagits efter 1978 skall ges en genomförandetid på 10 år efter lagens ikraftträdande,

o) att möjligheten att bevilja äldre planer genomförandetid och ersättningsvillkor för fastigheter som drabbats av nybyggnadsförbud utökas enligt vad som anförs i motionen,

dels den med anledning av proposition 1985/86:3 väckta motionen *1985/86*:

92 av Gunhild Bolander (c) vari såvitt nu är i fråga hemställs

2. att riksdagen beslutar att utreda förutsättningarna för ekonomisk ersättning för inskränkningar som åsamkas markägare i enlighet med vad som anförs i motionen,

dels de med anledning av proposition 1984/85:207 väckta motionerna *1984/85*:

3217 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c) vari såvitt nu är i fråga hemställs

1. att riksdagen med avslag på proposition 1984/85:207 beslutar att som sin mening ge regeringen till känna

a) vad som i motionen anförts om minskad byggnadslovsskyldighet inom stads- och byggnadsplan resp. för områden utanför plan,

b) vad som i motionen anförts om att lagen om påföljder och ingripanden vid lovligt byggande ändras i överensstämmelse med ändringarna i bygglovsreglerna,

3218 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) vari hemställs

1. att riksdagen avslår proposition 1984/85:207,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om förslagets till ny plan- och bygglag överensstämmelse med grundlagen,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att ett förslag till förenklade regler om byggnadslov m. m. skall utarbetas i enlighet med vad som i motionen anförts,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om service till kommunerna,

3219 av Kerstin Ekman och Olle Grahn (båda fp) vari såvitt nu är i fråga hemställs

1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna att förenklade regler om byggnadslov m. m. i enlighet med förslaget bör införas i nu gällande byggnadslagstiftning,

dels de under allmänna motionstiden 1985 väckta motionerna *1984/85:*

664 av Sten Svensson m. fl. (m) – vari med hänvisning till motion 1985/86:657 – hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om hinder i mark- och planpolitiken för landsbygdens utveckling,

783 av Knut Billing m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att de särskilda bestämmelserna angående regionplaneringen i Stockholms län skall utgå ur kommande förslag till ny plan- och bygglag,

1097 av Kurt Ove Johansson och Lars-Erik Lövdén (båda s) vari föreslås att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts beträffande kommunala varuförsörjningsplaner inom ramen för en total serviceplanering,

1478 av Bengt Lindqvist (s) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om att yttre arrangemang inom ett friluftsområde skall göras tillgängliga och användbara för handikappade,

2135 av Ingvar Björk och Börje Nilsson (båda s) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag för att i lagstiftningen införa bestämmelser om närmiljöns och gångvägars tillgänglighet för människor med handikapp,

2152 av Kjell Mattsson m. fl. (c) vari såvitt nu är i fråga hemställs

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om lättnad i normkraven för att åstadkomma fler små och billiga lägenheter,

2217 av Tage Sundkvist m. fl. (c) vari – med hänvisning till motion 1984/85:2214 – hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag om minskat byggkrångel innebärande bl. a. slopad byggnadslovsplikt i vissa fall, dispenser från byggnormens krav om nybyggnadsstandard vid ombyggnad och med hänsyn till verksamhetens art möjlighet till dispens från vissa regler i industribyggnader,

2319 av Karin Andersson m. fl. (c) vari – med hänvisning till motion 1984/85:2312 – hemställs att riksdagen begär att regeringen i det aviserade förslaget till plan- och bygglag i lagtexten skriver in att en utgångspunkt för samhällsplaneringen skall vara att skapa förutsättningar för jämställdhet mellan kvinnor och män,

2674 av Christer Eirefelt (fp) vari hemställs att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att utarbeta förslag till förbättringar i fråga om den enskildes rättsliga ställning i byggnadslovsproceduren,

2676 av Margit Gennser och Margareta Gard (båda m) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående byggnadslagens 56 och 57 §§ om ersättning för gatukostnader,

2684 av Ivar Virgin och Lars Hjertén (båda m) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av lagstiftningen så att byggande utanför planlagt område blir helt fritt,

2707 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga hemställs

20. att riksdagen hos regeringen begär förslag till författningsändringar som möjliggör differentierad servicenivå mellan olika detaljplaneområden på sätt som anges i motionen,

2801 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari såvitt nu är i fråga hemställs

10. att riksdagen beslutar om att en skyndsam översyn bör göras av gällande lagstiftning och övrigt regelsystem på bostadsområdet i syfte att åstadkomma avreglering och minskad detaljstyrning (yrkandet behandlas i detta betänkande såvitt avser Svensk Byggnorm, i övrigt behandlades yrkandet i betänkandet BoU 1984/85:13),

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om ny plan- och bygglag,

dels de under allmänna motionstiden 1986 väckta motionerna *1985/86:*

Bo502 av Margareta Persson (s) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att föreskrifter om vattenrutschbanor inarbetas i ordningsstadgan,

Bo503 av Margareta Persson och Berit Bölander (båda s) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att lagstiftningen kring lock på brunnar ändras i enlighet med motionen,

Bo504 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen beslutar ändra 10 kap. plan- och bygglagen angående påföljder och ingripanden vid överträdelser, så att påföljdsformerna byggnadsavgift och tilläggsavgift slopas,

Bo505 av Rune Gustavsson m. fl. (c) vari – med hänvisning till motion 1985/86:So218 – såvitt nu är i fråga hemställs

1. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförs om handikappades möjligheter att påverka samhällsplaneringen,

Bo506 av Kerstin Göthberg (c) vari hemställs att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna att en särskild kommitté bör tillsättas i enlighet med vad som anförts i motionen med uppgift att följa effekterna av ny plan- och bygglagstiftning,

Bo508 av Kjell-Arne Welin och Siw Persson (båda fp) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär att statens planverk får i uppdrag att i samråd med socialstyrelsen och naturvårdsverket göra en översyn av reglerna för godkända bullervärden,

Bo510 av Karl-Göran Biörsmark (fp) vari hemställs att riksdagen beslutar att 3 kap. 3 § första stycket i förslaget till ny plan- och bygglag kompletteras med följande mening: Särskilt skall klimatdata beaktas.

Bo512 av Karin Söder m. fl. (c) vari – med hänvisning till motion 1985/86:N447 – såvitt nu är i fråga hemställs

1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts om skärpta krav för installation av direktverkande el,

Bo516 av Sven Munke (m) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag som kan förbättra skyddet för människors hälsa mot kemiska hälsorisker i bostadsmiljön,

Bo517 av Sven Munke (m) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär ett förslag om åtgärder för att motverka och förebygga hälsorisker orsakade av radon i bostäder och andra lokaler som omfattas av hälsoskyddslagen,

Bo518 av Kersti Johansson och Kerstin Göthberg (båda c) vari såvitt nu är i fråga – med hänvisning till motion 1985/86:Jo798 – hemställs att riksdagen beslutar att i plan- och bygglagen intas bestämmelser med innebörd att vid bedömande av om ersättningströskeln vid skada har överskridits skall även beaktas förordnande enligt annan lagstiftning. (Motionen kommer i återstående del att behandlas av utskottet i betänkande om följdlagstiftning till PBL m. m.),

Bo520 av Rosa Östh m. fl. (c) vari – med hänvisning till motion 1985/86:A608 – hemställs att riksdagen begär att regeringen i det aviserade förslaget till plan- och bygglag i lagtexten skriver in att en utgångspunkt för samhällsplaneringen skall vara att skapa förutsättningar för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Bilagor till detta betänkande

Bostadsutskottet har den 20 mars 1986 beslutat inhämta lagrådets yttrande över ett inom utskottet utarbetat förslag till ändringar i det i proposition 1985/86:1 framlagda förslaget till ny plan- och bygglag.

Lagrådet avgav yttrande i ärendet den 3 april 1986.

Bostadsutskottet har berett konstitutionsutskottet, försvarsutskottet, socialutskottet, trafikutskottet, jordbruksutskottet och näringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1985/86:1 jämte motioner. Trafikutskottet har avstått från att yttra sig.

Som bilagor till detta betänkande har tagits in bostadsutskottets förslag till ny plan- och bygglag, reservanternas lagförslag, den av bostadsutskottet utarbetade lagrådsremissen, lagrådets yttrande över remissen samt från de ovannämnda utskotten inkomna yttranden.

Skrivelser m. m.

Skrivelser avseende vissa frågor om PBL har inkommit från statens planverk, Svenska kommunförbundet, Sveriges föreningsbankers förbund, Sveriges

allmänna hypoteksbank, Byggherreföreningen, Sveriges köpmannaförbund, Fastighetsägareförbundet, Sveriges villaägareförbund, Näringslivets byggnadsdelegation, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Handikappförbundens centralkommitté, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen, Sveriges jordägareförbund, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund, Kvinnors byggforum, Sveriges ornitologiska förening, Movium, Samhällsföretag och Regionala ROT-samordnare i Hallands län och i Göteborgs och Bohus län. Skrivelser har också inkommit från enskilda personer.

Utskottet

1 Behovet av en ny plan- och bygglag m. m.

1.1 Inledning

Det i proposition 1985/86:1 framlagda förslaget till ny plan- och bygglag (PBL) skall ersätta byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612) samt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande. PBL-förslaget förutsätter en samordning med annan lagstiftning bl. a. med en ny lag om hushållning med naturresurser (NRL). Sistnämnda lagförslag behandlar utskottet i betänkandet BoU 1986/87:3.

Förslaget i propositionen bygger i allt väsentligt på ett av regeringen till lagrådet i oktober 1983 remitterat förslag till ny PBL samt på lagrådets yttrande över förslaget. I propositionen anger bostadsministern (s. 56) att hån med några få undantag i allt väsentligt biträder lagrådets förslag till ändringar.

Utskottet anser i likhet med vad som anförs i propositionen att den plan- och byggnadslagstiftning som tillkom år 1947 i stora delar alltjämt är hållbar. Ett karaktäristiskt drag i denna lagstiftning är föreningen av beprövade metoder för bebyggelsereglering med nya tankegångar om en av sociala välfärdsideal styrd planläggning som ett viktigt medel att skapa goda levnadsförhållanden och en god miljö.

Byggnadslagen (BL) har emellertid genomgått stora ändringar sedan år 1947. Bl. a. överfördes år 1959 vissa delar av regleringen enligt BL till en ny byggnadsstadga (BS). Denna stadga har i sin tur reviderats vid åtskilliga tillfällen. Ur BL och BS bröts år 1976 ut bestämmelserna om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande och samlades i en särskild lag (LPI).

Det torde råda en bred enighet om att byggnadslagstiftningen ganska väl svarat mot de senaste decenniernas stora samhällsexpansion. Det finns emellertid anledning att bättre än för närvarande anpassa lagstiftningen till dagens delvis nya planeringssituation; en situation som innebär att ombyggande och bevarande fått ökad betydelse. Det finns också anledning anpassa lagstiftningen till det synsätt som vuxit fram inom ramen för den fysiska riksplaneringen. Vidare har dagens byggnadslagstiftning ändrats vid åtskilliga tillfällen, något som inneburit att lagstiftningen blivit svåröverskådlig.

En fråga som mot bakgrund av vad nu anförts inledningsvis bör ställas är om en revision av lagstiftningen skall bygga på de principer på vilka dagens byggnadslagstiftning vilar.

En annan fråga som också inledningsvis bör ställas är om den fortsatta reformeringen av plan- och byggnadslagstiftningen fortsättningsvis skall ske genom delreformer eller om en ny lag skall utgöra grunden för utvecklingen på området.

Enligt bostadsutskottets uppfattning hör de båda frågorna nära samman och det finns därför anledning att behandla dem i ett sammanhang.

De principer på vilka nu gällande byggnadslagstiftning vilar kan, med utgångspunkt i vad i propositionen anförts, sammanfattas på följande sätt. I ett samhälle som präglas av en demokratisk grundsyn och av solidaritet människor emellan måste både samhällets organ och de enskilda människorna ha ett ansvar för att den fysiska miljön utformas, vårdas och används så att en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsvillkor kan uppnås för människorna nu och för kommande generationer. Vad nu angetts har kommit till uttryck närmast i 1 kap. 1 § PBL-förslaget.

Det torde vara en allmänt omfattad uppfattning att avvägningar som måste göras för att åstadkomma en lämplig samhällsutveckling ofta bör ske genom planläggning. Inom ramen för en sådan planläggning av vår miljö måste sålunda avvägningar göras mellan förekommande motstridiga intressen. Gemensamma och långsiktiga intressen anges i propositionen därvid böra väga tyngre än privata och kortsiktiga. Planeringen enligt PBL är en del av det mönster av rättsregler och ekonomiska styrmedel som ingår i samhällsplaneringen i vid mening.

Den fysiska planeringen, som skall utformas mot bakgrund av sektorövergripande bedömningar, skall upprättas med beaktande av de markanspråk och önskemål om miljöutformning som konkretiseras genom olika sektoriella utredningar. En viktig uppgift för den fysiska planeringen är att lösa konflikter mellan konkurrerande anspråk. Ett annat syfte med planläggningen är att – mot bakgrund av idéerna om demokrati och solidaritet – hushålla med naturresurser och energi och långsiktigt bevara värdefulla natur- och kulturvärden.

Avslutningsvis anförs i propositionen i detta sammanhang att flera av de principer på vilka den nuvarande byggnadslagstiftningen vilar alltjämt är aktuella och att de i stor utsträckning bör tas till vara och föras över till PBL, låt vara i omarbetad form.

Det förslag till PBL som genom proposition 1985/86:1 förelagts riksdagen vilar på den ovan redovisade grundsynen om att ett samhälleligt och demokratiskt inflytande över bebyggelseutvecklingen skall utgöra grunderna för byggnadslagstiftningen.

PBL-förslaget överensstämmer i väsentliga delar med BL och BS. Dock bör redan inledningsvis erinras om att PBL lägger större vikt än dagens byggnadslagstiftning bl. a. vid frågan om resurshushållning samt vid förnyelse av tätorterna. En sådan delvis ny inriktning och ett ökat intresse för dessa frågor är naturlig mot bakgrund av samhällsutvecklingen under de senaste 15 åren. Dessa frågor kommer, som utskottet anfört ovan, otvivelaktigt att framstå som väsentliga även i framtiden. Tillsammans med de principer som utgör grunden för dagens plan- och byggnadslagstiftning bör dessa tillkommande och delvis grundläggande uppfattningar om det samhälleliga inflytandet över våra resurser och påverkan på vår miljö tillmätas stor betydelse.

Vad rör frågan om en framtida bygglagstiftning skall reformeras genom delreformer inom ramen för BL och BS eller om en helt ny lag skall stiftas vill utskottet erinra om vad lagrådet i sitt yttrande den 12 mars 1985 anfört i frågan. Det avsnitt av lagrådets yttrande som utskottet syftar på och som har tagits in i propositionen (s. 55) har följande lydelse.

Såväl byggnadslagen som byggnadsstadgan är efter åtskilliga ändringar och tillägg svåröverskådliga. Byggnadsstadgan har dessutom svagheten att ha ömsom bestämmelser av lags karaktär ömsom regler som hör hemma i en förordning. Det är tillfredsställande att regeringen nu lagt fram ett förslag till ny byggnadslagstiftning som innefattar en genomgripande och systematisk bearbetning av dagens splittrade regler. Självfallet är det förknippat med svårigheter att i ett sammanhang genomföra en så omfattande lagstiftning. Med hänsyn till den snabba utvecklingen i samhället är det svårt att hålla lagstiftningen aktuell. Det är också nästan ogörligt att fullständigt överblicka konsekvenserna av varje bestämmelse. Om riksdagen antar förslaget till PBL, får man räkna med att en översyn av olika detaljer kan bli nödvändig efter en tids erfarenheter. Lagrådet vill emellertid framhålla att det valda tillvägagångssättet att i ett sammanhang reformera byggnadslagstiftningen ur lagstiftningsteknisk synpunkt är att föredra framför försök att genom partiella reformer komma till rätta med bristerna i nuvarande lagstiftning.

Beträffande frågan om att tillgodose behovet av en ny plan- och bygglag genom delreformer anser bostadsministern detta vara en olämplig lösning bl. a. genom att det stora antal delreformer som ägt rum sedan 1947 har gjort byggnadslagstiftningen till ett svåröverskådligt lappverk som det är svårt att förstå för såväl allmänheten som förtroendevalda med uppdrag i staten och kommunerna. Från demokratiska utgångspunkter samt från rättssäkerhetssynpunkt finner bostadsministern det angeläget att de grundläggande lagreglerna är utformade så att de kan förstås även av andra än en begränsad krets av experter. Lagsystematiken behöver därför enligt hans uppfattning ses över i sin helhet. Genom att i samlad form tillgodose angelägna reformbehov får också allmänheten och de tillämpande myndigheterna i ett sammanhang en helhetsbild av det nya systemet.

I moderata samlingspartiets partimotion 1985/86:66 avvisas förslaget till PBL. Enligt motionärernas uppfattning bör den nuvarande lagstiftningen revideras successivt genom att delreformer genomförs inom vissa angelägna områden. Riksdagen bör enligt motionärernas uppfattning hos regeringen begära förslag till reformerad plan- och bygglagstiftning med den inriktning som i motionen föreslås. Propositionen bör avslås.

Även i folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkas avslag på propositionen. Bl. a. yrkas att riksdagen hos regeringen bör begära ett nytt förslag vilket tillgodoser de förbättringar motionärerna för fram. Bl. a. anför de att den enskildes ställning skall stärkas gentemot stat och kommun, att kravet på innehållet i översiktsplanerna inte bör ställas alltför högt och att någon maximitid beträffande genomförandetiden inte bör anges i lagen.

Utskottet delar lagrådets uppfattning att det är tillfredsställande att regeringen lagt fram ett förslag till ny byggnadslagstiftning som innefattar en genomgripande och systematisk bearbetning av dagens splittrade regler. Som lagrådet emellertid påpekar är det svårt att hålla lagstiftningen aktuell. Man får enligt lagrådet också räkna med att en översyn av olika detaljer kan

bli nödvändig efter en tid. Liksom lagrådet anser bostadsutskottet att det i propositionen valda tillvägagångssättet att i ett sammanhang reformera byggnadslagstiftningen från lagstiftningsteknisk synpunkt är att föredra framför försök att med partiella reformer komma till rätta med bristerna i lagstiftningen. Bostadsutskottet vill för sin del tillägga att även utifrån andra synpunkter än lagstiftningstekniska det är tillfredsställande att riksdagen i ett sammanhang ges möjlighet att ta ställning till den framtida plan- och bygglagstiftningen. Även om det kan visa sig nödvändigt med en översyn av olika detaljer efter en tid, finns goda skäl för uppfattningen att en totalreform är att föredra framför en ordning att genom delreformer skapa ett nytt system för fysisk planering m. m. Enligt utskottets uppfattning har inte minst det omfattande utredningsarbete som föregått propositionen visat på behovet av ett nytt och i ett sammanhang reformerat plansystem. Utskottet har förståelse för uppfattningen att ett genomförande av ett så genomgripande förslag som PBL kan innebära stora konsekvenser för enskilda, myndigheter och för kommunerna. Enligt vad utskottet erfarit är avsikten att introduktionen av PBL skall föregås av omfattande informationsinsatser.

Utskottet ansluter sig till den mening som förts fram av lagrådet och av vissa av de remissinstanser som yttrat sig över betänkandena Ny plan- och bygglag (SOU 1979:65 och 66) och som alltså innebär att en reformering av bygglagstiftningen bör ske genom en totalreform. Vid en sådan uppfattning är det alltså inte aktuellt att förorda en förändring av byggnadslagstiftningen genom delreformer. Utskottet finner det därför inte motiverat föreslå riksdagen den ordning som förts fram i moderata samlingspartiets partimotion 1985/86:66 och som utgår från att ett reformbehov skall tillgodoses genom delreformer och att regeringens förslag till PBL av denna anledning därför skall avslås. Motionen avstyrks, yrkande 1 såvitt nu är i fråga och yrkande 2.

Inte heller kan utskottet ansluta sig till förslaget i folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 1 att propositionen bör avslås utan sakgranskning av riksdagen. Avslagsyrkandet har i motionen följts upp med yrkanden om omarbetning av regeringsförslaget avseende vissa frågor (yrkandena 3 a–l). Enligt bostadsutskottets uppfattning är det, som utskottet framhållit ovan, angeläget att en ny PBL kan antas av riksdagen utan ytterligare dröjsmål. De av motionärerna föreslagna ändringarna i sak är inte av den karaktären att de inte skulle kunna övervägas av utskottet och riksdagen vid behandlingen av nu föreliggande regeringsförslag. Utskottet kan således inte dela motionärernas uppfattning att propositionen bör avslås av den anledningen att i folkpartiets partimotion i vissa sakfrågor framförs kritiska synpunkter på regeringens förslag. Utskottet finner, i motsats till motionärerna, det angeläget och väl motiverat att i sak granska propositionen. Yrkande 1 i folkpartiets partimotion 1985/86:80 avstyrks sålunda. Nedan granskar utskottet de förslag till ändringar som bl. a. förs fram i yrkandena 3 a–l i motionen.

I motion 1985/86:Bo506 (c) föreslås att en parlamentarisk kommitté tillsätts med uppgift att följa effekterna av PBL.

Att följa effekterna av PBL är en huvuduppgift för statens planverk. Det bör vidare erinras om att byggforskningsrådet stöder projekt som avser att

studera lagtillämpningen. En kommitté med den sammansättning som förordas av motionären kan inte anses erforderlig. Motionen avstyrks.

I de båda motionerna 1984/85:2319 (c) och 1985/86:Bo520 (c) yrkas att riksdagen hos regeringen begär att i lagtexten i det aviserade PBL-förslaget skrivs in att en utgångspunkt för samhällsplaneringen skall vara att skapa förutsättningar för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Som framgått ovan stadgas i lagens 1 kap. 1 § bl. a. att bestämmelserna i lagen syftar till att främja en samhällsutveckling med bl. a. jämlika levnadsförhållanden. I PBL-förslaget anges bl. a. att en av utgångspunkterna som bör beaktas vid utformningen av den fysiska miljön är att skapa förutsättningar för jämlikhet och för jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidare betonas i propositionen (s. 112) jämställdhetsfrågornas betydelse för bedömningen av en lämplig samhällsutveckling.

Mot bakgrund av vad nu redovisats finns enligt bostadsutskottets uppfattning i allt väsentligt en överensstämmelse mellan motionärernas förslag och förslaget i propositionen när det gäller jämställdhetsfrågorna. Enligt utskottets bedömning har dessa frågor beaktats i rimlig omfattning i propositionen. De kommer också till uttryck i lagförslagets inledande bestämmelser. Det finns enligt bostadsutskottet inte anledning att förorda ett tillkännagivande enligt motionärernas förslag. Motionärernas yrkanden får sålunda anses vara tillgodosedda varför utskottet avstyrker motionerna 1984/85:2319 (c) och 1985/86:Bo520 (c).

Med hänvisning till vad i propositionen anförts och vad utskottet nu redovisat finner bostadsutskottet det lämpligt att en ny plan- och bygglag vilar på de principer som väglett förslaget i propositionen och som kortfattat redovisats ovan. Sett ur detta översiktliga perspektiv har enligt bostadsutskottets uppfattning några invändningar mot det i propositionen förda principiella resonemanget, utöver vad ovan redovisats, inte rests genom förslag i motioner.

1.2 Lagförslagets huvudsakliga inriktning m. m. enligt propositionen

I propositionen (s. 67–68) sammanfattar bostadsministern lagförslagets huvudsakliga inriktning på följande sätt.

- Alla kommuner skall ha en aktuell översiktsplan som omfattar kommunens hela yta. Översiktsplanen kan ändras och fördjupas för olika delområden. Områdesbestämmelser skall kunna antas, om kommunen vill säkerställa syftet med översiktsplanen inom begränsade områden eller en lämplig användning av områden som är av riksintresse enligt NRL. Dagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av en enda plan, som kallas detaljplan. Regionplan skall kunna användas för samordning av flera kommuners planläggning
- Nybyggnadsförbuden avvecklas. En principiell rätt införs att återuppföra byggnader som har rivits eller brunnit ned. Detaljplaner skall ha en genomförandetid som begränsar byggrätten i tiden. Efter genomförandetidens utgång skall kommunen ha rätt att lösa in fastigheter som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med planen. Om en byggnad strider mot detaljplanen, får fastighetsägaren ändå göra både yttre och invändiga ändringar av byggnaden. En rätt till kompletteringsåtgärder införs beträffande en- eller tvåbostadshus utanför områden med detaljplan

- Länsstyrelsens fastställelseprövning av planer slopas. Tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete läggs vid samrådet. Länsstyrelsen skall ha möjlighet att i efterhand granska och upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Upphävande får beslutas endast på vissa, i lagen angivna grunder, nämligen om kommunens beslut
  - kan medföra att ett riksintresse enligt NRL inte tillgodoses,
  - innebär att regleringen av sådana frågor om användningen av mark och vatten som angår två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
  - innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser

  Översiktsplaner skall inte prövas av länsstyrelsen, som dock skall avge ett yttrande under utställningen, varvid länsstyrelsen skall redovisa vilka anmärkningar som finns mot planen i nu nämnda hänseenden
- Medborgarinflytandet förbättras. Vid planläggning skall genom information och debatt eftersträvas ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för de politiska organen
- Alla boende som berörs av en plan eller ett beslut om tillstånd skall, liksom hyresgästernas organisationer, ha samma ställning som sakägarna
- Tillstånd till byggande m. m. lämnas i form av bygglov, rivningslov och marklov. Förhandsbesked kan lämnas beträffande åtgärder som kräver bygglov
- Skyldigheten att söka lov skall kunna varieras genom kommunala beslut. Kommunen skall under vissa förutsättningar kunna besluta att vissa åtgärder inom områden utan detaljplan får utföras utan bygglov, nämligen bl. a. komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och inre ändringar av byggnader. För områden med detaljplan kan kommunerna i planen besluta att enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader på det sätt som anges i planen får uppföras eller byggas till eller ändras på annat sätt utan lov
- Ansvaret för att byggnader m. m. uppfyller PBL:s krav läggs i större utsträckning än i dag på byggherren. Byggnadsnämnden behöver inte detaljgranska konstruktionsritningar m. m.
- PBL föreslås ersätta bl. a. byggnadslagen, byggnadsstadgan och lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Bostadsministern anser att följande övergripande politiska syften ligger bakom förslaget, nämligen

- *att* decentralisera ansvar för planläggning och lokal miljö till kommunerna genom att begränsa statens kontroll,
- *att* ge bättre förutsättningar för de boende att delta i planeringen och påverka utformningen av närmiljön,
- *att* ge större frihet och ansvar för den enskilda människan,
- *att* ge den fysiska riksplaneringens riktlinjer ett lagfäst stöd i de kommunala planerna,
- *att* förenkla och modernisera plansystemet,
- *att* ge en starkare ställning för sociala och ekonomiska hänsyn i planering och byggande,
- *att* avskaffa de långvariga nybyggnadsförbuden och ge möjligheter för kommunerna att upphäva eller ändra inaktuella detaljplaner,
- *att* ge bättre förutsättningar för planering av stadsförnyelse och andra förbättringar i befintliga områden.

2 Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp

2.1 Inledning

En fråga som behandlas ingående bl. a. i lagrådets yttrande över PBL-förslaget gäller hur PBL:s reglering av kommunernas planläggning förhåller sig till bestämmelserna om normgivning i regeringsformen (RF). Denna fråga har också ägnats stor uppmärksamhet i propositionen och under riksdagsbehandlingen. Beträffande översiktsplanerna har satts i fråga om dessa kan anses innefatta bindande riktlinjer. Vad rör områdesbestämmelser och detaljplaner är frågan om dessa skall anses utgöra föreskrifter enligt RF:s mening eller om de är förvaltningsbeslut. I ett yttrande till bostadsutskottet anför konstitutionsutskottet att det i dessa frågor finns utrymme att komma till olika tolkningsresultat och att det inte är acceptabelt att denna osäkerhet kvarstår. Med anledning av de olika uppfattningar som förts fram har bostadsutskottet utarbetat ett förslag till ändringar i propositionens lagförslag i avsikt att undanröja oklarheten i fråga om PBL-förslagets förenlighet med normgivningen enligt RF. Bostadsutskottet beslöt den 20 mars 1986 inhämta lagrådets yttrande över förslaget. Lagrådet avgav den 3 april ett yttrande över förslaget. Bostadsutskottets lagrådsremiss samt lagrådets yttrande har tagits in i en bilagedel till detta betänkande. En sammanfattning av lagrådets yttrande, propositionen och bostadsutskottets förslag till ändringar lämnas i det följande.

2.2 Lagrådets yttrande över PBL-förslaget

Lagrådet anförde i sitt yttrande av den 12 mars 1985 över regeringens lagrådsremiss bl. a. följande i frågan.

Ett karakteristiskt drag i förslaget är att det kommunala inflytandet över planläggningen förstärks. Länsstyrelsernas fastställelseprövning av planer slopas i sin nuvarande form och kommunerna får ett betydande mått av frihet att inom ramen för lagens allmänt hållna bestämmelser själva utforma planerna och reglera markanvändning och bebyggelse. En huvudfråga att i detta sammanhang ta ställning till är om denna reglering, sådan den föreligger enligt förslaget, är förenlig med bestämmelserna i regeringsformen (RF) om normgivning. I lagrådsremissen berör departementschefen frågan endast såvitt gäller ett av planinstituten nämligen översiktsplanen; lagrådet återkommer strax till det åsyftade uttalandet. I övrigt är denna konstitutionella fråga inte behandlad vare sig av PBL-utredningen eller, såvitt lagrådet kunnat finna, av dem som yttrat sig över utredningens förslag.

Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag dvs. i föreskrifter beslutade av riksdagen. Frågor om användningen av mark- och vattenområden och om bebyggelse hör till det lagstiftningsområde som avses i nämnda lagrum. Med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 3 kan riksdagen utan hinder av 3 § i lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om "utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö". Denna rätt att delegera normgivning i fråga om byggande tillkom genom en ändring av RF år 1976. Ändringen

(prop. 1975/76:209 s. 162 f) motiverades av behovet att kunna ta in byggnadsstadgans mera detaljbetonade regler om byggande samt föreskrifterna i Svensk byggnorm 1975 i en eller flera regeringsförfattningar. En i riksdagen väckt motion med yrkande om avslag på propositionen under hänvisning till att ett för de enskilda människorna centralt område skulle komma att undandras riksdagens lagstiftning avstyrktes av konstitutionsutskottet. Utskottet erinrade om att riksdagen vid begagnande av den föreslagna delegationsmöjligheten kunde och borde närmare precisera de befogenheter regeringen skulle få och att avsikten självfallet inte var att delegeringen skulle omfatta annat än befogenheter att meddela detaljbetonade föreskrifter (KU 56 s. 41).

Om riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter, kan riksdagen också enligt 8 kap. 11 § medge regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s. k. subdelegation. Subdelegation måste gå över regeringen. Riksdagen kan inte delegera sin normgivningsmakt direkt till en förvaltningsmyndighet – här bortses från myndigheter som lyder direkt under riksdagen – eller till en kommun. Kommunernas rätt enligt PBL att ge föreskrifter om utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö grundar sig inte på någon delegation utan följer direkt av vissa i PBL givna lagregler. Riksdagen kan inte avhända sig sin normgivningsmakt i annan ordning än den 8 kap. RF föreskriver. Av det anförda följer att PBL:s lagregler om rätt för kommunerna att reglera markanvändning och att ge föreskrifter om utformningen av byggnader m. m. är grundlagsenliga endast under förutsättning att regleringen inte utgör normer i RF:s mening.

RF:s normbegrepp är inte närmare preciserat i RF. Inte heller ger RF:s förarbeten någon säker ledning när det gäller att klargöra innebörden av det normbegrepp på vilket 8 kap. vilar. Enligt propositionen med förslag till ny RF (1973:90 s. 203 f) avses rättsregler och det sägs att dessa kännetecknas i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. De kännetecknas vidare av att de inte bara avser ett visst konkret fall utan har generell giltighet. Det sistnämnda kravet får enligt propositionen anses uppfyllt om föreskriften avser exempelvis situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

I remissen till lagrådet tar departementschefen som förut nämnts upp frågan om huruvida föreskrifter som meddelas i en översiktsplan utgör sådana normer som avses i 8 kap. RF. Det sägs här (s. 35) att, om översiktsplanens riktlinjer för provningen av bygglov och beslut om markanvändning skulle vara bindande för efterföljande beslut – något som departementschefen anser i och för sig skulle vara både logiskt och rationellt – översiktsplanen får anses innehålla sådana föreskrifter. Av betydelse härvid är, framhålls det, att översiktsplanen får en stor geografisk omfattning och att den riktar sig till en obestämd krets av personer. I anslutning härtill framhåller departementschefen att delegation av sådana markanvändningsfrågor som är aktuell inte enligt 8 kap. RF kan ske till kommunerna och att det sålunda inte är möjligt att genomföra en decentralisering till kommunerna som innebär att de får normgivningskompetens i markanvändningsfrågor dvs. befogenhet att meddela föreskrifter. – Det är alltså det förhållandet att översiktsplanen enligt departementschefens mening inte är bindande för myndigheter och enskilda som medför att den inte skulle innehålla normer i RF:s mening. Den argumentering som sålunda förs i fråga om översiktsplanens konstitutionella natur torde gälla även i fråga om regionplanen.

Lagrådet vill till en början uppehålla sig vid frågan om översiktsplanen, sådan den är utformad enligt det till lagrådet remitterade förslaget, innehåller normer av det slag som avses i 8 kap. RF. Enligt 4 kap. 1 § PBL

skall översiktsplanen vara ett underlag för beslut om användningen av mark och vatten samt om kommunens närmare planläggning. Den skall sålunda ligga till grund för den prövning som enligt PBL ankommer på kommunstyrelse eller byggnadsnämnd när de efter delegation från kommunfullmäktige antar en detaljplan eller områdesbestämmelser. Den skall vidare vara vägledande vid byggnadsnämndens prövning av ansökningar om lov till åtgärder utanför detaljplan. Slutligen är den avsedd att inverka vid den tillståndsprövning som olika statliga myndigheter har att göra enligt andra lagar än PBL t. ex. prövning av tillstånd enligt vattenlagen eller koncession enligt minerallagen. Såsom departementschefen understryker på flera ställen i remissen (bl. a. s. 69) är översiktsplanen tänkt att behandla de långsiktiga, strategiska frågorna för markanvändning och byggande och närmast vara av programmässig och vägledande art. Den skall vara ett instrument för kommunen att omsätta sitt politiska program i riktlinjer för planläggning och tillkomsten av bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Med riktlinjer skall, sägs det, förstås rekommendationer som kan bilda underlag för senare beslut.

Det har i såväl doktrin som praxis rått en viss osäkerhet i frågan huruvida "riktlinjer", "rekommendationer" och "anvisningar" är normer i RF:s mening. Lagstiftaren har haft att ta ställning till frågan bl. a. när det gällt att avgöra vilka lagar och förordningar som skall kungöras enligt 8 kap. 19 § andra stycket RF. I 1 § andra stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar sådant lagrummet lyder enligt en nyligen vidtagen ändring (SFS 1984:211) skall med författningar i nämnda lag förstås "lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter". Definitionen som sådan säger väl inte så mycket om innebörden av begreppet föreskrift i RF men den har sitt intresse såsom ett försök från lagstiftarens sida att få en klarare gräns mellan bindande och icke-bindande regler i författningar beslutade av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen. Ursprungligen hänförde kungörandelagen (prop. 1975/76:112) till författning inte bara bindande regler utan även sådana icke-bindande anvisningar som hade till syfte att främja en enhetlig rättstillämpning eller att bidra till att utveckla praxis i en viss riktning. Däremot borde regler som anvisade hur en person lämpligen kunde förfara i vissa hänseenden men som lämnade honom fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet inte anses som författningar. Ändringen av kungörandelagen år 1984 innebar att begreppet författning reserverades för bindande regler och att rekommendationer av typen anvisningar lämnades utanför. Ett syfte med ändringen var (prop. 1983/84:119 s. 13 f) att få kungörandelagen i bättre överensstämmelse med RF och dess förarbeten.

Översiktsplanen skall såsom nyss nämnts vara av programmässig och vägledande art. Detta hindrar emellertid inte att, såsom departementschefen säger (s. 78), "ändamålet (med planen) ibland kan vara precist både till innehåll och avgränsning". Flera exempel härpå ges. Riktlinjer av typen "ingen bebyggelse får tillkomma" får sägs det (s. 203) stor genomslagskraft, om det skyddsvärda intresset är starkt och väl underbyggt. I specialmotiveringen till 8 kap. 11 § PBL (s. 578 ff) ges andra exempel på hur uttryck i översiktsplanen kan få en i praktiken avgörande betydelse i bygglovsärenden. Planens betydelse när statliga myndigheter har att pröva frågor om markanvändning enligt andra författningar än PBL berörs på s. 343 f. Departementschefen säger här att det synsätt han anlagt i fråga om översiktsplanens betydelse för efterföljande bygglovsbeslut i allt väsentligt bör kunna anläggas även på beslut enligt dessa författningar. Departementschefens nu återgivna uttalanden ansluter sig väl till den vikt som i praxis och

andra sammanhang tillmätts kommunala översiktsplaner. I rättsfallet NJA 1978 s. 261 har Högsta domstolen ansett hinder mot en begärd avstyckning föreligga och därvid grundat sitt avgörande på att avstyckningen stred mot riktlinjerna i kommunöversikten. Vid behandlingen av förslaget till den nya vattenlagen framhöll departementschefen (prop. 1981/82:130 s. 95 f) att en genomarbetad översiktsplan med god kommunal förankring kunde, även om den inte direkt skulle kunna ligga till grund för ett avslag på en ansökan om tillstånd till ett vattenföretag, likväl beaktas på i huvudsak samma sätt som en fastställd stads- eller byggnadsplan med bestämmelser i ämnet. Lagrådet (s. 278) fann att uttalandet stod i god överensstämmelse med den ståndpunkt som intagits i praxis vad gäller betydelsen av planer och översikter av ifrågavarande slag.

När i det lagstiftningsärende varom nu är fråga departementschefen hävdar att översiktsplanen inte är att anse som normgivning synes han fästa en avgörande vikt vid att myndigheterna är skyldiga att självständigt pröva planens innehåll och att denna prövning kan ge ett annat resultat än det planen förutsatt. Sådana fall kan helt visst tänkas. Exempelvis skall byggnadsnämnden, om den finner att bygglov utanför detaljplan inte bör ges eftersom byggplatsen inte svarar mot kraven i 2 kap. PBL, vägra bygglov, även om det i översiktsplanen angetts att bebyggelse får förekomma. Likaså skall byggnadsnämnden, ehuru översiktsplanen av hänsyn till ett allmänt intresse anger restriktivitet i fråga om byggande, ge bygglov om den finner att ett enskilt intresse väger tyngre än det allmänna intresset. Lagrådet vill emellertid framhålla att utrymmet för en sådan självständig prövning beror av hur konkret och bestämt översiktsplanen är utformad. Av betydelse är också att översiktsplanen antas av kommunfullmäktige och följaktligen uttrycker kommunens politiska vilja. Vid fullmäktiges antagande av en översiktsplan skall både allmänna och, i den mån de är kända, enskilda intressen beaktas. 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. Det sagda förutsätter självfallet att översiktsplanen svarar mot PBL:s krav på planläggning. Dessa krav är allmänt hållna och avser sådana övergripande mål för planläggningen som att åstadkomma en socialt lämplig miljö, att hushålla med naturresurser och att förlägga bebyggelse till mark som är lämplig från hälsosynpunkt m. m. (2 kap. 1–3 §§). Huvudansvaret för att dessa krav blir förverkligade vid planläggning ligger hos kommunens förtroendevalda.

I jämförelse med riktlinjer och rekommendationer av det slag som förarbetena till kungörandelagen (1976:633) tar sikte på får översiktsplanen, om den utformas som ett bestämt och preciserat direktiv, en långt mer rättsgestaltande verkan. Vid sin granskning av förslaget till konsumentkreditlag framhöll lagrådet (prop. 1976/77:123, s. 349 ff) att vid marknadsdomstolens bedömning av konsumentverkets riktlinjer blir det avgörande inte om avvikelse skett från riktlinjerna utan om näringsidkarens handlande strider mot lag. Det ligger 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. Översiktsplanen kan visserligen inte direkt läggas till grund för ett avgörande och saknar i så måtto – formellt sett – omedelbara rättsverkningar. Emellertid blir den som framgår av det anförda till den del den innehåller bestämda och preciserade direktiv i realiteten bindande för de tillämpande myndigheterna.

Frågan om detaljplanernas och områdesbestämmelsernas konstitutionella

natur berörs, såsom förut nämnts, inte i remissen men tydligen anser departementschefen att dessa planer, som har bindande verkan, inte innehåller bestämmelser av generell art och att därför inte heller de är att anse som författningar. Sannolikt stöder han sig även härvid på kungörandelagen (1976:633) och förarbetena till den. I propositionen med förslag till nämnda lag (prop. 1975/76:112 s. 63 ff) diskuterade dåvarande justitieministern gränsdragningssvårigheter 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 naturen 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 aktuelle 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 jordägare 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. Hans uttalanden berördes inte under riksdagsbehandlingen (KU 1975/76:51).

Det framgår inte klart om justitieministern med "bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen" avsåg även generalplaner vilka ju kan omfatta relativt stora områden. Hans ställningstaganden synes 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 lagrådets mening kan skälen för att inte hänföra dagens stadsplaner och byggnadsplaner till författningar inte utan vidare åberopas när det gäller att bedöma detaljplanens och områdesbestämmelsernas konstitutionella natur. Särskilt gäller detta i fråga om områdesbestämmelserna. Denna nya planform, som kan användas för en rad olika regleringsbehov, har mycket gemensamt med byggnadslagens fastställda generalplaner. Det ligger i linje härmed att fastställda generalplaner enligt övergångsbestämmelserna till PBL skall gälla som områdesbestämmelser. 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 (s. 435) kan i områdesbestämmelser föreskrivas bygglovsplikt 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 fäbodar nämns (s. 195) som exempel på bevarandeområden 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 (s. 433) större glesbygdsområden med jord- och skogsbruksfastigheter och spridd bebyggelse huvudsakligen längs vägarna. Här kan kommunen i

områdesbestämmelser 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 friluftsändamål 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 det förslag till NRL som remitterats till lagrådet. I denna lag anges genom uppräkning de mark- och vattenområden i riket vilkas användning för vissa ändamål är ett riksintresse. Uppräkningen omfattar bl. a. stora sammanhängande kust-, skärgårds- och fjällområden som skall skyddas mot olämplig exploatering. Tillämpningen av NRL är tänkt att kunna läggas fast med bindande verkan genom detaljplan och områdesbestämmelser. Såsom lagrådet återkommer till under 4 kap. 13 § kan det inte uteslutas att det för enstaka kommuner med speciell karaktär kan visa sig ändamålsenligt att vissa områdesbestämmelser får gälla kommunens hela område.

Områdesbestämmelser av det slag som nu har nämnts kan 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 RF:s mening. Vad som nu har sagts om områdesbestämmelsernas normativa karaktär får anses gälla även beträffande detaljplaner till den del de används för reglering av markanvändning och bebyggelse inom sådana relativt stora områden som har angetts i föregående stycke, jfr lagrådsremissen s. 94. Det skulle möjligen kunna hävdas att de som berörs av planerna genom PBL:s regler om medborgarinflytande vid planernas tillkomst fått en partställning 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 dock verklighetsfrämmande. Man kan inte bortse från att planbesluten kan komma att beröra personer som av olika skäl inte kunnat ta del i beslutsprocessen.

Remissens argument, uttalade eller underförstådda, för att kommunernas planläggning enligt PBL-förslaget – såväl i översiktsplan som i områdesbestämmelser och detaljplan – inte till någon del innefattar normgivning är som framgår av det föregående inte invändningsfria. Om lagstiftning ändock sker med godtagande av remissens ståndpunkt till regeringsformens normbegrepp, medför detta risk för att begreppet kan komma att i andra sammanhang ges ett innehåll som begränsar riksdagens normgivningsmakt. En sådan lagstiftning kan lagrådet inte förorda. Någon tvekan om förslagets grundlagsenlighet hade inte behövt uppkomma om 8 kap. 7 § första stycket 3 RF 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. Det undandrar sig lagrådets bedömande vilka förutsättningar som kan finnas för att vidta sådana ändringar. Lagrådet har övervägt möjligheterna att på andra vägar nå en säker överensstämmelse med regeringsformen. Detta skulle emellertid medföra en revision av grundläggande delar av förslaget. Vid en sådan revision kommer man in på värderingar och ställningstaganden som det inte

tillkommer lagrådet att göra. Lagrådet nödgas konstatera att förslaget i vad avser kommunernas befogenheter att i planbestämmelser reglera markanvändning och bebyggelse knappast torde vara förenligt med grundlagen.

2.3 Propositionen

Efter att ha redogjort för bestämmelserna om normgivningen i RF anför bostadsministern i propositionen (s. 89–93) följande i frågan.

Jag vill till att börja med erinra om att jag redan i samband med lagrådsremissen (s. 34) tog upp grundlagsfrågan. Eftersom den har avgörande betydelse för möjligheten att utan ändring av RF införa ett plansystem med den uppbyggnad som jag nu föreslår, anser jag det angeläget att närmare redovisa min uppfattning.

Som jag snart skall närmare utveckla bygger det nu föreslagna plansystemet i allt väsentligt på det system som nu råder och som gällde även när den nya regeringsformen infördes år 1974. Avskaffandet av länsstyrelsens fastställelseprövning, som är den principiella skillnaden, har ingen inverkan på frågan om planerna är normer eller inte. Avgörande betydelse måste därför tillmätas den inställning till planbeslut enligt byggnadslagstiftningen som kan antas ligga bakom regleringen i 8 kap. RF.

Något uttryckligt besked på den punkten står inte att finna i förarbetena till RF. Man får därför söka ledning i syftena bakom grundlagsreformen. Ett övergripande syfte var givetvis att skapa garantier för det demokratiska styrelseskicket samt att stärka och förankra folkstyret genom att den praxis som vuxit fram bl. a. beträffande parlamentarismen gavs uttryck också i grundlagen. Detta kan sägas prägla även bestämmelserna om normgivningsmakten i 8 kap.

1809 års RF byggde på en uppdelning av statsmaktens funktioner. Den lagstiftande makten utövades delvis gemensamt av riksdagen och Konungen och delvis av Konungen ensam. Som ett resultat av den utveckling från maktdelning till parlamentarism som växte fram genom konstitutionell praxis under 1809 års RF:s långa giltighetstid kom lagstiftningsuppgiften att alltmer förskjutas i riktning mot riksdagen.

Den nya regeringsformen utgår från grundsynen att vad som skall beslutas av riksdagen är i första hand det som anses vara av särskilt stor betydelse för medborgarna och för samhällslivet i övrigt. Folket bör med andra ord genom sina representanter fatta beslut om bl. a. de normer som föreskriver inskränkningar i medborgarnas frihet eller rätt till egendom. Ett krav som utmärker rättsstaten är att medborgarna skall behandlas normmässigt. Av det kravet följer att rättsregler 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 vid tillkomsten av RF också en gräns för möjligheterna att delegera normgivning från riksdagen. De bästa möjligheterna till offentlig redovisning, öppen debatt och ett meningsutbyte ansågs ligga i riksdagsbehandlingen. Saken kan också uttryckas så att de mest betydelsefulla politiska besluten skall fattas av det organ som bäst avspeglar opinionerna inom befolkningen. När en norm väl är utfärdad ankommer det på domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ att tillämpa den i konkreta fall.

Det bör framhållas att det vid RF:s tillkomst ansågs att den kompetensfördelning beträffande normgivningsmakten som inom olika rättsområden hade utbildats i praxis ansågs vara i stort sett ändamålsenlig och att den därför kunde i huvudsak läggas till grund för RF:s fördelning av normgivningskom-

petensen. Avsikten var alltså inte att normbegreppet skulle undergå några mer betydande förändringar genom RF:s införande (prop. 1973:90 s. 203 f och 207, se även KU 1979/80:50 s. 87).

Mot denna bakgrund är det knappast realistiskt att anta att avsikten kan ha varit att RF:s bestämmelser om normgivningsmakten skulle ha den konsekvensen 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 ligger närmast till hands är att planbeslut enligt dagens byggnadslagstiftning skall ses som en form av rättstillämpning, som enligt grundlagen inte är förbehållen riksdagen.

Denna uppfattning om planbeslutens karaktär kan anses bekräftad genom att riksdagen beslutat anta prop. 1975/76:112 med förslag till lag om kungörande av lagar och andra författningar. I sitt anförande till propositionen (s. 63 ff) diskuterade dåvarande justitieministern de gränsdragningssvårigheter 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 en växt av viss art där den växer vilt. Däremot kunde den generella naturen 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 aktuelle 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 ärenden om fastställelse av detaljplan ansåg justitieministern att bl. a. beslut om bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen, beslut om förbud mot byggande, schaktning m. m. enligt samma lagstiftning och beslut om naturreservat eller naturvårdsområde enligt naturvårdslagen inte borde hänföras till författning. Däremot borde föreskrifter som riktade sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t. ex. ett län, anses ha så generell karaktär att de borde bedömas höra till kategorin författningar.

Justitieministerns uttalanden lämnades utan erinran av riksdagen (KU 1975/76:51, rskr 362).

Enligt min uppfattning finns det inte några helt nya element i PBL:s plansystem som kan medföra en principiellt ändrad syn på planbeslutens konstitutionella karaktär. Besluten måste alltså betraktas antingen som förvaltningsbeslut (detaljplan och områdesbestämmelser) eller enbart som beslutsunderlag (översiktsplan) inför kommande rättstillämpning.

Beträffande detaljplaner är parallellen med dagens bebyggelseplaner helt klar. De är avsedda att omfatta lokalt begränsade områden och deras rättsverkningar träffar en bestämd personkrets. Inte heller blir fler personer än i dag rent faktiskt berörda av planbesluten.

Skillnaderna mellan detaljplaner och områdesbestämmelser enligt PBL är helt marginella i fråga om regleringsmöjligheterna. Områdesbestämmelser kan visserligen användas också för att avsätta mark som friluftsområden. Eftersom liknande beslut enligt naturvårdslagen anses vara förvaltningsbeslut, bör utan tvivel även områdesbestämmelser räknas till samma kategori. Områdesbestämmelserna har stora likheter med dagens generalplaner, som enligt min mening – med hänsyn till den utformning som de har fått i praktiken – måste anses vara förenliga med RF. Att områdesbestämmelser kan användas för att reglera markanvändningen inom områden av riksintres-

se förändrar givetvis inte bilden. Inte heller i dessa fall får områdesbestämmelserna täcka annat än begränsade områden. För att det inte skall råda någon tvekan om mina avsikter på den punkten anser jag att det av lagtexten tydligt bör framgå att områdesbestämmelser får antas för begränsade områden av kommunen. Det finns för övrigt inte något praktiskt behov av att med områdesbestämmelser skydda alla nationella intressen, eftersom skyddet följer direkt av lagbestämmelser.

I det nyss nämnda lagstiftningsärendet om kungörandelagen behandlades inte beslut av den karaktär som översiktsplanen har. Därför är det befogat att jag närmare motiverar min ståndpunkt beträffande översiktsplanen.

Jag vill till att börja med erinra om att det i PBL föreskrivs bl. a. att byggnadsnämnden som en specialreglerad myndighet skall svara för handläggningen av bygglovsärenden. I PBL förutsätts vidare att kommunerna i ett större sammanhang skall utreda vilka allmänna intressen som bör hävdas bl. a. vid prövningen av bygglovsärenden och inom vilka olika områden som det finns skäl att beakta dessa intressen. Den form som PBL tillhandahåller för detta är översiktsplanen. Den skall utgöra ett instrument för kommunfullmäktige att på ett samlat sätt uttrycka kommunens principiella uppfattning om vilka av de i lag angivna allmänna intressena som inom olika områden framstår som aktuella att vägas mot de enskilda intressena vid bl. a. tillståndsprövning. Detta syfte kunde lika väl uppnås genom att fullmäktige i varje uppkommande ärende redovisade sina överväganden i ett yttrande till byggnadsnämnden. En sådan ordning torde vara helt invändningsfri från grundlagssynpunkt men är naturligtvis av flera skäl otänkbar. De praktiska olägenheterna skulle bli mycket stora och dessutom skulle kommunerna knappast kunna tillfredsställa kraven på enhetlighet, konsekvens och god framförhållning. Även lagrådet har som en av de förtjänstfulla nyheterna i reformen nämnt att varje kommun åläggs att ha en i lag reglerad översiktsplan som skall omfatta hela kommunen och hållas aktuell.

Enligt den föreslagna lagtexten 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 prövningen är uteslutande bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL samt bestämmelserna i naturresurslagen. Översiktsplanens funktion vid bygglovsprövningen är 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 alltså i själva verket kunna gestaltas på precis samma sätt, även om inte översiktsplanen fanns med i beslutssystemet. Detta styrker ytterligare min uppfattning att översiktsplanen inte utgör en norm.

Lagrådets slutsats att planen – i vissa delar – i realiteten blir bindande för de tillämpande myndigheterna synes till en del grundas på ett exempel där utgångspunkten är att översiktsplanen inom ett visst område innefattar en avvägning av samtliga intressen, allmänna och enskilda, och entydigt anger fullmäktiges mening hur marken skall användas. Enligt lagrådet är det i ett sådant fall knappast tänkbart att kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden detaljplanerar området i strid mot planen eller att byggnadsnämnden beviljar ett bygglov som är oförenligt med planen.

Det kan till att börja med ifrågasättas om det i praktiken kan vara så att samtliga enskilda intressen som kan uppkomma under planens giltighetstid, är kända när planen upprättas. Dessa intressen växlar ofta "över tiden", t. ex. på grund av utvecklingen i kommunen eller helt enkelt på grund av att fastigheter byter ägare. När det gäller byggnadsnämndens och kommunstyrelsens bundenhet av översiktsplanen, hör det till bilden att rätten att anta

detaljplaner och områdesbestämmelser tillkommer fullmäktige, som har rätt att delegera vissa beslutsbefogenheter till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Från konstitutionell synpunkt torde det inte finnas hinder för att fullmäktige i sitt delegationsbeslut ger närmare föreskrifter till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden om hur och under vilka förutsättningar den delegerade beslutanderätten får användas. Bestämmelserna i PBL utgör dock inte något hinder mot att t. ex. byggnadsnämnden antar en detaljplan som strider mot översiktsplanen, om nämnden finner att de allmänna lagreglerna om lämplig utveckling i kommunen bör leda till detta. Det är tvärtom förutsatt att så kan ske (5 kap. 11 § första stycket i det remitterade förslaget).

En parallell till översiktsplanens riktlinjer är enligt min mening de riktlinjer som konsumentverket utarbetar till ledning för tillämpningen av konsumentkreditlagen. Vid sin granskning av förslaget till konsumentkreditlag framhöll lagrådet (prop. 1976/77:123 s. 349 ff) att vid marknadsdomstolens bedömning av konsumentverkets riktlinjer blir det avgörande inte om avvikelse skett från riktlinjerna utan om näringsidkarens handlande strider mot lag.

I sitt yttrande över PBL-förslaget anför *lagrådet* att det ligger 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 lagrådet blir planen till den del den innehåller bestämda och preciserade direktiv i realiteten bindande för de tillämpande myndigheterna.

Jag kan inte ställa mig bakom ett sådant betraktelsesätt. Genom de nyss återgivna bestämmelserna om översiktsplanen och genom beslutssystemets uppbyggnad i övrigt har de rättsliga relationerna mellan kommunfullmäktige och de tillämpande myndigheterna bestämts på ett tydligt sätt. Lagrådet synes i sitt resonemang utgå från att dessa myndigheter kan "uppfatta" relationerna till fullmäktige på ett annat sätt än det som lagtexten ger uttryck för. Ett sådant antagande utgör enligt min mening knappast någon hållbar grund för slutsatsen att översiktsplanen i vissa situationer skulle vara bindande. Givetvis kan man inte bortse från att det kommer att träffas avgöranden enligt PBL som av en eller annan anledning är felaktiga. Sådana avgöranden – t. ex. ett beslut varigenom byggnadsnämnden utan att beakta det enskilda intresset avslår en ansökan om lov enbart med en hänvisning till översiktsplanens riktlinjer – kan emellertid rättas till av överinstanserna. Att länsstyrelserna och regeringen – inte bara formellt utan även faktiskt – står fria gentemot kommunfullmäktige torde vara obestridligt.

Sammanfattningsvis anser jag således i motsats till lagrådet att det nu föreslagna plansystemet i alla delar är förenligt med bestämmelserna om lagar och andra föreskrifter i 8 kap. RF.

2.4 Konstitutionsutskottet

För att erhålla ytterligare synpunkter på frågan om kommunernas befogenheter att fatta beslut om markanvändning och bebyggelse beslöt bostadsutskottet, som framgått ovan, bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i frågan. Konstitutionsutskottets ställningstagande har följande lydelse (KU 1985/86:8 y):

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.

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.

2.5 Bostadsutskottets förslag till ändringar m. m.

Som framgått av redovisningen ovan har i lagrådets yttrande och i propositionen förts fram olika uppfattningar beträffande frågan om plansystemet enligt PBL är förenligt med RF:s normbegrepp.

Förutom i lagrådets yttrande och i propositionen har frågan om PBL-förslaget och dess förenlighet med RF:s normbegrepp tagits upp även i vissa motioner.

I moderata samlingspartiets partimotion 1985/86:66 tas upp lagrådets invändningar mot PBL-förslagets rättsliga status. Motionärerna redovisar lagrådets inställning i frågan och anger att de inte kan acceptera förslag som innebär kringgående av de regler som utgör grundvalen för det svenska rättssamhället. Propositionen bör enligt motionärerna därför avslås i sin helhet. I stället förordas att plan- och byggnadslagstiftningen successivt revideras genom delreformer inom vissa angelägna områden. Beträffande den översiktliga planeringen anges att den skall vara frivillig och ta sikte på ökad flexibilitet.

I centerpartiets partimotion 1985/86:69 föreslås en omarbetning av PBL-förslaget så att förenligheten med grundlagen framstår som helt klar. Bl. a. bör klargöras att översiktsplanen inte får användas för att ge direktiv som

skall tillkomma genom andra planinstrument. Översiktsplanens utformning bör anpassas efter kommunens situation och begränsas till en utvecklingsplanering, något som enligt motionärerna innebär att stora områden kan undantas från egentlig planering.

Folkpartiet behandlar förslaget till PBL i partimotion 1985/86:80. Motionärerna anser att det är tveksamt om PBL:s plansystem står i överensstämmelse med grundlagen. Om PBL genomförs, enligt förslaget i propositionen, kommer det enligt motionärerna att uppstå osäkerhet om planer är giltiga eller ej. Riksdagen bör därför begära att regeringen återkommer med ett förslag som bl. a. innebär att det står helt klart att PBL är förenlig med grundlagen. Enligt vad utskottet erfarit är motionärernas uppfattning därvid att en omarbetning av PBL-förslaget bör företas i avsikt att undanröja den av lagrådet framförda invändningen om att förslaget inte låter sig förenas med RF:s normbegrepp. Motionärerna anför att det är angeläget att inte ställa alltför höga krav på innehållet i översiktsplanerna.

Bostadsutskottet har givetvis ingen annan uppfattning än konstitutionsutskottet när det gäller att överväga PBL-förslaget i de delar i vilka förslagets förenlighet med RF:s normbegrepp satts i fråga. I avsikt att undanröja den oklarhet som bl. a. konstitutionsutskottet aktualiserat utarbetades inom bostadsutskottet ett förslag till förändringar i propositionen beträffande översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner. Över detta förslag inhämtades, som framgått ovan, lagrådets yttrande.

2.5.1 Översiktsplaner

Efter att ha redogjort för den hittillsvarande översiktliga planeringen och för denna planerings syfte och innehåll enligt propositionen anförde bostadsutskottet i lagrådsremissen att det obestridligen förhåller sig så att den översiktliga planeringen inte minst under de senaste 10–15 åren kommit att tillmätas allt större vikt och att det finns skäl för uppfattningen att planformen bör regleras i lag. Denna uppfattning hade framförts av lagrådet i yttrandet den 12 mars 1985. Lagrådet gav uttryck för uppfattningen att en av de förtjänstfulla nyheterna i PBL-förslaget är att "varje kommun åläggs att ha en i lag reglerad översiktsplan som skall omfatta hela kommunen och hållas aktuell".

Det är sålunda också enligt bostadsutskottets uppfattning positivt att översiktsplanen kommer att ingå som en planform i ett nytt plansystem. Det gäller därför närmast att ge översiktsplaneringen en sådan ställning att dess befarade karaktär av bindande planinstrument för den efterföljande planeringen och för bygglovsgivningen utanför områden med detaljplan undanröjs.

Det ligger enligt bostadsutskottets uppfattning i sakens natur att den översiktliga planeringen från tid till annan och beroende på den konkreta planeringssituationen kommer att uppvisa olika grad av detaljering. Det faller sig också naturligt att underlaget för planeringen för skilda områden kan vara mer eller mindre väldokumenterat och fylligt.

Utskottet vill framhålla att översiktsplanerna inte bör göras mera omfattande och detaljerade än vad den aktuella planeringssituationen kräver.

Planerna bör utformas så att en rimlig handlingsberedskap under planperioden upprätthålls. I propositionen anges att ett riktmärke för planperiodens längd kan vara två mandatperioder, dvs. sex år. Denna uppfattning framförs också i centerpartiets partimotion 1985/86:69. I den mån det kan bedömas att det under planperioden inte finns anledning anta att några större förändringar i disposition av mark- och vattenområden kommer att ske, finns skäl att förmoda att den översiktliga planeringen kan ges en mera programmässig inriktning än om mera förutsebara förändringar är att vänta. Det finns således enligt bostadsutskottets uppfattning inte anledning att ge den översiktliga planeringen en mera ambitiös inriktning och omfattning än vad planeringssituationen kan anses kräva. Som framgått ovan anges i propositionen ett av syftena med översiktsplanen vara att mot bakgrund av allmänna intressen ange grunderna för användningen av mark- och vattenområden.

Som också anförs i propositionen (s. 127) finns i de flesta kommuner områden där inga särskilda planeringsöverväganden av långsiktig art behövs. Av planen bör framgå i vilka delar av kommunen denna situation råder. Utskottet vill erinra om att frågan om innehållet i översiktsplanerna tagits upp i de ovannämnda partimotionerna. I centerpartiets partimotion anförs att översiktsplanen skall visa 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 områden där restriktioner behövs. I denna motion anges också att översiktsplaneringen bör begränsas till en utvecklingsplanering. Stora områden bör enligt motionärerna, med detta synsätt, kunna undantas från egentlig planering. I folkpartiets partimotion anförs att kraven på innehållet i översiktsplanen bör vara relativt lågt ställda. I moderata samlingspartiets partimotion anförs bl. a. att i översiktsplanen skall skisseras olika utvecklingsalternativ och att planen skall vara ett utredningsmaterial.

Utskottet delar vad i partimotionerna anförts om att den översiktliga planeringen inte får ges en sådan innebörd i form av riktlinjer att den i realiteten binder den mera detaljbetonade planeringen. Det finns sålunda även enligt motionärernas uppfattning goda motiv för en ändring som undanröjer de av lagrådet framförda farhågorna om att översiktsplanerna i vissa fall kan uppfattas såsom bindande direktiv. Nedan behandlar utskottet denna fraga.

Utskottet har övervägt vilka förändringar i PBL-förslaget som behövs för att bringa det i överensstämmelse med den nu redovisade uppfattningen. I 4 kap. 1 § PBL stadgas följande:

Översiktsplanen skall utgöra underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Planen skall ange

1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,

2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m.

Mot bakgrund av lagrådets uttalande och i linje med motionsvis framförda förslag är det enligt bostadsutskottets uppfattning angeläget att översiktsplanens karaktär av inte bindande planinstrument tydligare anges i lagtexten. Utskottet förordar att i 4 kap. 1 § första stycket görs ett tillägg som begränsar

den översiktliga planeringen till vad som närmast skulle kunna karaktäriseras som en utvecklingsplanering. I översiktsplanen bör således redovisas dels vilka mark- och vattenområden som redan tagits i anspråk t. ex. för bebyggelse, försvar, naturvård m. m., dels inom vilka områden förändringar kan väntas och dels inom vilka områden inga speciella restriktioner erfordras.

Vad nu anförts bör komma till uttryck genom en förändring i 4 kap. 1 § första stycket av innebörd att översiktsplanen skall utgöra en redovisning av användningen av mark- och vattenområden samt av det allmänna intresset vid beslut om förändringar och bevarande av mark- och vattenområden.

Med den nu förordade utformningen av första stycket markeras att översiktsplanen har betydelse för redovisningen av de allmänna intressena. Därmed markeras även att översiktsplanen inte skall vara bindande för de efterföljande besluten, eftersom vid sådana beslut även enskilda intressen skall beaktas. Detta framgår av 1 kap. 5 § där det föreskrivs att vid prövning av frågor enligt PBL både allmänna och enskilda intressen skall beaktas om inte annat är särskilt föreskrivet.

Även i 4 kap. 1 § andra stycket bör ändringar vidtas i avsikt att undanröja risken för att översiktsplanen uppfattas som bindande. Utskottet föreslår i enlighet härmed att uttrycket "Planen skall ange" utbyts mot uttrycket "Av planen skall framgå". Vidare bör anges att den rättsliga regleringen av markanvändningen gentemot enskilda sker genom områdesbestämmelser eller detaljplan. För att översiktsplanen skall ge god information om kommunens avsikter är det lämpligt och angeläget att i översiktsplanen redovisa de mark- och vattenområden där kommunen avser att genom områdesbestämmelser eller detaljplaneläggning förändra användningen och utformningen av bebyggelsen. Det blir bl. a. möjligt att inom ramen för den översiktliga planeringen behandla bevarande av bebyggelse.

Det bör även genom två ändringar i 1 kap. 3 § strykas under att översiktsplanen är att anse som ett beslutsunderlag utan bindande verkan. I paragrafens första stycke föreslås ett tillägg som en tredje mening av följande lydelse: "Översiktsplanen har inte bindande verkan."

Första meningen i det efterföljande stycket i paragrafen har i PBL-förslaget följande lydelse: "Den närmare regleringen av markens användning och bebyggelsen inom delar av kommunen sker genom *detaljplaner.*" Enligt utskottets uppfattning bör orden "Den närmare" utgå.

Genom de nu förordade ändringarna i 1 kap. 3 § betonas sålunda enligt utskottets mening ytterligare översiktsplanens karaktär av beslutsunderlag. Att översiktsplanen inte blir bindande kommer sålunda till uttryck redan i lagens inledande bestämmelser.

I enlighet med vad nu anförts har upprättats förslag till ändringar i 1 kap. 3 § och 4 kap. 1 § i proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag.

Lagrådet anför i yttrandet av den 4 april 1986 att de av bostadsutskottet föreslagna ändringarna syftar till att tydligare markera att översiktsplanen tar sikte på att redovisa de allmänna intressena och att den inte innefattar någon avvägning gentemot de enskilda intressena. Härigenom understryks att översiktsplanen inte skall vara bindande för de efterföljande besluten. Vid

den prövning som föregår dessa beslut skall nämligen enligt den i 1 kap. 5 § PBL angivna huvudregeln även enskilda intressen beaktas.

Lagrådet finner, att de av bostadsutskottet föreslagna ändringarna i 1 kap. 3 § och 4 kap. 1 § PBL tydligare än propositionens förslag klargör att översiktsplan inte är bindande. Genom det föreslagna tillägget till 1 kap. 3 § första stycket fastslås detta uttryckligt. Innebörden i tillägget måste anses vara, att översiktsplanen över huvud taget inte är rättsligt bindande. Enligt lagrådets mening är detta förhållande avgörande för grundlagsfrågans bedömning. För att det skall vara fråga om en föreskrift i RF:s mening krävs som redan nämnts bl. a., att föreskriften skall vara bindande för myndigheter och enskilda, dvs. att den skall föranleda rättslig bundenhet. Med de föreslagna ändringarna i förhållande till PBL-förslaget kommer översiktsplan enligt PBL:s regler inte att innehålla sådana föreskrifter som avses i 8 kap. RF.

För att den av bostadsutskottet med ändringarna i 1 kap. 3 § PBL avsedda innebörden skall framgå tydligare föreslår lagrådet några smärre omformuleringar. Tillägget till första stycket bör enligt lagrådets mening ges lydelsen: "Översiktsplan är inte bindande för myndigheter och enskilda." Andra stycket bör förslagsvis få följande lydelse: "Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen." Denna fråga behandlas nedan i samband med behandlingen av detaljplaneinstitutet. – Lagrådet föreslår, att 4 kap. 1 § första stycket ges lydelsen: "I översiktsplanen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden." Beträffande andra stycket 1 vill lagrådet förorda, att orden "tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse" bibehålls i lagrummet (jfr 1 kap. 3 § första stycket andra meningen). Lagrådet föreslår, att punkt 1 ges följande lydelse: "1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden och i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,".

Enligt utskottets uppfattning bör lagrådets förslag till jämkningar som rör översiktsplanerna (1 kap. 3 § och 4 kap. 1 §) accepteras. Lagrådets förslag till utformning av 4 kap. 1 § innebär att orden "tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse" bör bibehållas i lagrummet enligt förslaget i propositionen. Som bostadsutskottet konstaterade i lagrådsremissen (se ovan s. 30) blir det – vid denna uppfattning – bl. a. möjligt att inom ramen för den översiktliga planeringen behandla bevarande av bebyggelse. Dessutom uppnås med den nu förordade ändringen en bättre överensstämmelse mellan 1 kap. 3 § – enligt vilket lagrum översiktsplanen i stort bl. a. skall ange hur bebyggelseutvecklingen bör ske – och 4 kap. 1 §.

2.5.2 Områdesbestämmelser

Beträffande områdesbestämmelserna anförde bostadsutskottet i lagrådsremissen att en avgörande fråga är om bestämmelserna riktar sig till eller berör en i allmänna termer bestämd krets av personer eller om personkretsen är så avgränsad att bestämmelserna inte kan anses ha generell giltighet. I det senare fallet är de att anse som förvaltningsbeslut och inte som norm i RF:s mening.

Det bör erinras om att propositionsförslaget i ett väsentligt hänseende förändrats i förhållande till det remitterade förslaget. Som tidigare nämnts är det enligt propositionsförslaget inte längre möjligt att med områdesbestämmelser reglera schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering i friluftsområden. I regleringsmöjligheterna saknas därigenom ett av de mer väsentliga inslag som enligt lagrådet bidrar till att man kan ifrågasätta om inte områdesbestämmelser har den generella giltighet som kännetecknar föreskrifter i RF:s mening.

Lagrådets invändningar i yttrandet den 12 mars 1985 rörande områdesbestämmelser innehåller närmast två aspekter på problemet med avgränsningen av personkretsen. Den ena aspekten är *geografisk*; områdesbestämmelserna kan avse relativt stora områden, och det kan inte uteslutas att hela kommunens yta kan bli omfattad av bestämmelserna (utom de områden som ligger under detaljplan). Den andra aspekten, som givetvis sammanhänger med den geografiska omfattningen, är inriktad på personkretsen i *numerärt* avseende. Bestämmelserna blir bindande för ett stort antal fastighetsägare och får betydelse för många människors boende- och arbetsmiljö och deras möjligheter till rekreation och friluftsliv. Lagrådet berör i sitt yttrande också en *tidsaspekt*: personkretsen är underkastad förändringar.

Beträffande den geografiska aspekten har en ändring gjorts i propositionen i förhållande till det förslag som granskats av lagrådet. I regeringens lagrådsremiss uppställdes inte några hinder för en kommun att anta områdesbestämmelser för hela den areal av kommunen som inte är detaljplanelagd. I lagtexten sådan den utformats i propositionen har stadgats och i motiven ytterligare understrukits att områdesbestämmelser får antas endast för begränsade områden av en kommun. Enligt bostadsutskottets mening ligger däri en väsentlig restriktion för den kommunala beslutanderätten i markanvändningsfrågor. Ett accepterande av lagförslaget i denna del sådant det utformats innebär alltså att det inte blir möjligt att anta områdesbestämmelser med den geografiska omfattning som lagrådet har påtalat i sitt yttrande över regeringens lagrådsremiss. Den inskränkning som stadgas i propositionens lagförslag är en betydelsefull förändring som bidrar till att minska den generella giltighet som kännetecknar föreskrifter i RF:s mening.

Efter att i lagrådsremissen ingående ha behandlat de möjligheter som finns att med stöd av områdesbestämmelser reglera användningen av mark- och vattenområden konstaterar utskottet sammanfattningsvis att regleringsmöjligheterna torde förutsätta en någorlunda fast geografisk avgränsning även om några bestämda arealgränser inte kan anges. Emellertid torde det, enligt bostadsutskottets uppfattning, ligga i sakens natur att områdena inte kan få någon större geografisk omfattning.

Beträffande den numerära aspekten dvs. personkretsens avgränsning gäller att områdesbestämmelser får betydelse för olika personkategorier på skilda sätt. En grupp är sakägarna, till vilka bör räknas i första hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än hyresrätt. Inte heller bostadsrättshavare ingår bland sakägarna. Sakägarkretsen torde med denna definition ha samma omfattning som enligt gällande byggnadslagstiftning.

En annan grupp är de som skall beredas tillfälle till samråd vid upprättande av förslag till detaljplan och områdesbestämmelser. Till denna grupp hör – utöver sakägare – bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget (5 kap. 20 §).

Av lagrådets yttrande framgår att det kan finnas anledning att beakta också en tredje grupps intressen, dvs. kommuninnevånare i gemen samt turister och andra vars allemansrättsliga intressen kan i någon man påverkas, t. ex. av markreglering inom ett skydds- eller säkerhetsområde.

Vad gäller den första gruppen, sakägarna, vill bostadsutskottet erinra om att det till stads- och byggnadsplaner samt generalplaner som skall fastställas skall höra en fastighetsförteckning, som upptar sakägarna i ärendet. Dessa utgör således en bestämd krets av personer.

Också när en detaljplan enligt PBL skall upprättas föreslås att fastighetsförteckning skall finnas. Däremot krävs ingen fastighetsförteckning när förslag till områdesbestämmelser skall upprättas. Detta får enligt bostadsutskottet uppfattas som en brist. För att sakägarkretsen entydigt skall avgränsas föreslår utskottet att krav införs på fastighetsförteckning även beträffande områdesbestämmelser. Ändringar bör införas i 5 kap. 33 § i enlighet härmed.

Vad härefter angår den andra persongruppen, dvs. hyresgäster, bostadsrättshavare och övriga boende samt myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av områdesbestämmelserna, vill utskottet anföra följande.

Ett beslut att anta områdesbestämmelser har inte samma effekter för denna grupp som för sakägarna. Områdesbestämmelser blir bindande för sakägarna, t. ex. om bestämmelserna reglerar skyldigheten att ansöka om lov eller placering, utformning och utförande av byggnader. Någon bindande verkan för hyresgäster, bostadsrättshavare, övriga boende m. fl. kan man däremot inte tala om. Den effekt som områdesbestämmelser får för denna persongrupp är närmast att en tillämpning av bestämmelserna kan påverka deras boende- eller arbetsmiljö. Denna effekt skiljer sig inte på något sätt från de effekter som uppkommer till följd av att en stads- eller byggnadsplan antas och fastställs enligt dagens lagstiftning.

Vad nu har anförts innebär inga förändringar i vad avser denna grupps möjligheter att i princip utöva besvärsrätt.

Vad nu har anförts gäller även den tredje gruppen, dvs. kommuninnevånarna i allmänhet och andra med ett visst mått av intresse i planeringen. Områdesbestämmelserna kan naturligtvis i allmän mening vara av betydelse även för denna grupp. Detta kan dock inte sägas vara något som utmärker endast normbeslut. Även ett förvaltningsbeslut i ett enstaka ärende, t. ex. om koncession för en industri med viss miljöpåverkan, kan ha samma effekt. Den omständigheten att områdesbestämmelser i någon utsträckning kan påverka förhållandena för många människor bör, enligt bostadsutskottets uppfattning, inte medföra att områdesbestämmelser får generell giltighet i RF:s mening i förhållande till dessa.

Lagrådet konstaterade i sitt yttrande över bostadsutskottets lagrådsremiss att i propositionen företagits en rad ändringar i förhållande till regeringens

lagrådsremiss, ändringar som syftar till att precisera för vilka ändamål områdesbestämmelser får antas. Dessutom har, anför lagrådet, vissa av de av lagrådet i yttrandet den 12 mars 1985 åberopade regleringsmöjligheterna helt utgått eller inskränkts. Den av bostadsutskottet förordade ändringen i 5 kap. 33 § PBL som innebär att det uppställs ett principiellt krav på att fastighetsförteckning skall föreligga i ärende om antagande, ändring eller upphävande av områdesbestämmelser har enligt lagrådet stor betydelse.

I avsikt att bedöma frågan om den konstitutionella natur kommunernas befogenheter enligt PBL skall anses ha när det gäller att fastställa områdesbestämmelser hämtar lagrådet ledning ur förarbetena till lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (prop. 1975/76:112 s. 62 ff., KU 1975/76:1). Riksdagen lämnade vid antagandet av denna lag följande uttalanden i propositionen utan erinran:

Sedan den nya regeringsformen tillkommit synes begreppet författning böra vara liktydigt med sådana föreskrifter som omfattas av regeringsformens regler om normgivningsmakten. – – –

Till författning i nu angiven bemärkelse kan till en början hänföras föreskrifter som rör allmänheten eller en viss kategori av allmänheten, t. ex. ett visst slag av näringsidkare. – – –

Särskilda gränsdragningssvårigheter möter i fall där en bindande föreskrift avser ett mycket litet lokalt område, kanske bara en eller flera bestämda fastigheter. – – –

När det gäller att ta ställning till frågan om ett lokalt begränsat beslut skall anses ha karaktären av författning eller inte kan man till en början slå fast, att beslutet får anses vara författning, om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i gemen. Detta torde gälla även om beslutet medför visst intrång i förfoganderätten för ägare eller innehavare av liknande rätt till vissa bestämda fastigheter. I enlighet härmed synes t. ex. lokalt förbud att ta bort eller skada växt av viss art där den växer vilt vara att hänföra till författning.

Läget synes vara ett annat när fråga är om lokalt begränsade föreskrifter som helt eller främst är avsedda att begränsa handlingsfriheten för ägarna till vissa bestämda fastigheter eller vissa därmed jämförliga rättsinnehavare. Sådana föreskrifters generella natur kan starkt ifrågasättas. Detta gäller även när de meddelade föreskrifterna är bindande inte bara för den aktuelle ägaren eller rättsinnehavaren utan även för framtida sådana. Ett uttryck för detta synsätt är att det vid tillämpningen av förvaltningslagen har ansetts att ärende om fastställelse av detaljplan enligt byggnadslagstiftningen inte avser föreskrift till allmän efterrättelse. Av intresse är vidare att beslut om bildande av naturreservat eller naturvårdsområde med därtill hörande föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastighet vid nyligen företagna ändringar i naturvårdslagen (1964:822) inte ansågs falla under normgivningsbestämmelserna i 8 kap. regeringsformen (se SFS 1974:1025). Hade fråga varit om föreskrifter som avses i nämnda kapitel, skulle det inte ha varit tillåtet att, som skett, direkt i naturvårdslagen ange att beslut i nyssnämnda ärenden fattas av länsstyrelsen. I fråga om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen kan nämligen förvaltningsmyndighet under regeringen vara behörig att besluta endast om regeringen efter vederbörligt bemyndigande har överlåtit beslutanderätten till myndigheten (se 8 kap. 11 § regeringsformen). Inte heller sådant förbud mot byggande m. m., som enligt 11 § naturvårdslagen kan meddelas sedan fråga har uppkommit om bildande av naturvårdsreservat, betraktades som en författning i nyss angivna bemärkelse.

I enlighet med det anförda anser jag att till författning inte bör hänföras beslut av typen beslut om naturreservat eller naturvårdsområde, beslut om bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen, beslut om arbetsplaner enligt väglagen (1971:948), beslut om förbud mot byggande, schaktning m. m. enligt byggnadslagstiftningen eller annan lagstiftning eller beslut om skyddsområde för grundvattentillgång enligt 2 kap. 64 § vattenlagen (1918:523). – – –

I det föregående har jag behandlat vissa typer av föreskrifter som avser ett mycket litet lokalt område och främst riktar sig till ägarna till vissa bestämda fastigheter eller därmed jämförliga rättsinnehavare. Det förekommer emellertid också föreskrifter som riktar sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t. ex. ett län. Föreskrifter av denna typ torde få anses ha så generell karaktär att de bör bedömas höra till kategorin författningar. Var gränsen exakt går mellan denna typ av föreskrifter och föreskrifter som inte har författnings natur är omöjligt att ange i generella termer. – – –

Lagrådet konstaterar mot bakgrund av de återgivna uttalandena att gränsen mellan föreskrifter i RF:s mening – normer – och andra bestämmelser inte är helt klar.

Enligt lagrådets mening måste man när det gäller bedömningen av områdesbestämmelsernas konstitutionella karaktär utgå från den omständigheten, att dessa bestämmelser i första hand tar sikte på och har rättsverkningar för en bestämd och avgränsad personkrets, nämligen de berörda sakägarna. Enligt den av bostadsutskottet i remissen föreslagna ändringen av 5 kap. 33 § PBL skall fastighetsförteckning normalt alltid föreligga när fråga har uppkommit om att anta områdesbestämmelser. I fastighetsförteckningen anges som nämnts sakägarna. Med utskottets förslag uppnås enligt lagrådet att sakägarkretsen – på samma sätt som när det gäller detaljplaner – måste konkretiseras och uttryckligen anges, innan områdesbestämmelser kan antas. Ägarbyte under handläggningstiden hindrar inte att områdesbestämmelser måste anses avse en bestämd och avgränsad personkrets. Inom fastighetsrätten gäller ju som huvudprincip att åtgärd, som vidtas i samband med förrättning – exempelvis enligt fastighetsbildningslagen eller anläggningslagen – under en ägares innehavstid, binder även senare ägare av fast egendom.

När det gäller frågan om storleken av det område inom vilket områdesbestämmelser skall kunna gälla enligt PBL har, som redan nämnts, i propositionen gjorts den väsentliga inskränkningen i förhållande till det till lagrådet ursprungligen remitterade förslaget, att områdesbestämmelser får antas endast för begränsade områden av kommunen. Som bostadsutskottet framhåller i remissen skall det alltså inte längre vara möjligt att anta områdesbestämmelser med den geografiska omfattning som lagrådet har påtalat i sitt yttrande den 12 mars 1985. Efter denna ändring och med beaktande av att – som närmare utvecklas i remissen – huvuddelen av regleringsmöjligheterna redan genom sitt ändamål aldrig kan komma att omfatta annat än relativt klart begränsade områden finner lagrådet, att möjligheten enligt PBL att anta områdesbestämmelser inte kan antas komma att omfatta sådana större områden som enligt förarbetena till kungörandelagen krävs för att bestämmelser av förevarande slag skall anses utgöra föreskrifter i RF:s mening.

Lagrådet anser därför, att inte heller befogenheten för kommunerna att anta områdesbestämmelser enligt PBL i dess av bostadsutskottet i remissen förordade lydelse ger kommunerna någon normgivningsmakt i RF:s mening. Från konstitutionell synpunkt uppvisar kommunernas befogenheter i detta sammanhang så stora likheter med vad som gäller för dagens stads- och byggnadsplaneinstitut, att befogenheterna måste bedömas på samma sätt. Befogenheten för en kommun att anta områdesbestämmelser får sålunda enligt lagrådets mening konstitutionellt sett anses vara en befogenhet att fatta förvaltningsbeslut i ett enskilt fall. RF:s regler om normgivning utgör inte något hinder för riksdagen att genom lag tillägga kommunernas organ sådana befogenheter.

Som framgått av redovisningen i detta avsnitt har lagrådet inte funnit anledning förorda jämkningar i bostadsutskottets lagrådsremiss såvitt avser områdesbestämmelser.

2.5.3 Detaljplaner

Detaljplanens roll i regleringssystemet enligt PBL är sammanfattningsvis den följande. I vissa fall är det enligt 5 kap. 1 § obligatoriskt för en kommun att upprätta detaljplan. Detaljplanen skall ha ett visst minsta innehåll; användningen skall anges för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Därutöver får kommunen om den så önskar reglera ett stort antal frågor. För varje plan skall bestämmas s. k. genomförandetid. Under denna tid får planen i princip inte ändras. Planen ger en byggrätt som, oberoende av att genomförandetiden gått ut, fortsätter att gälla tills planen ändras eller upphävs. Planen har expropriativa verkningar beträffande mark som skall användas för allmänt ändamål. Kommunen blir å andra sidan i vissa fall ersättningsskyldig för intrång som följer av planen.

Som konstaterats ovan ansluter lagrådets kritik rörande PBL-förslagets förenlighet med RF vid beslut om detaljplan nära till vad lagrådet anfört om områdesbestämmelser och dessas eventuellt alltför generella giltighet. Frågan har alltså en *geografisk* och en *numerär aspekt* samt även en *tidsaspekt*.

Beträffande den geografiska aspekten är det enligt bostadsutskottets uppfattning arbetsmässigt tungrott och praktiskt komplicerat att låta detaljplaneområdena omfatta stora arealer därför att en detaljplan kräver överväganden i så många fler avseenden än områdesbestämmelser. Ju större areal som skall regleras, desto mera svårhanterligt torde det normalt sett vara att använda detaljplan. Propositionsförslaget innebär emellertid inte något hinder för kommunerna att använda detaljplan för att reglera även större arealer. Emellertid finns i 1 kap. 3 § andra stycket en regel av innebörd att med detaljplan regleras markens användning och bebyggelsen inom delar av kommunen.

För att undersöka om denna begränsning kunde anses tillräcklig gjorde bostadsutskottet i lagrådsremissen en granskning av de situationer där detaljplan måste användas och vad en detaljplan minst måste innehålla.

Sammanfattningsvis skall detaljplan användas för prövning av markens lämplighet för bebyggelse och bebyggelsemiljöns utformning för ny samlad bebyggelse, för ny enstaka byggnad som har större påverkan på omgivningen

eller skall förläggas till ett område med stor markefterfrågan samt för bebyggelse som skall förändras eller bevaras om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Vad beträffar regleringen av ny samlad bebyggelse och tillkomsten av ny enstaka byggnad får det anses ligga i sakens natur att denna reglering praktiskt sett inte kan göras för större områden av en kommun än som är planmässigt motiverat.

Det tredje detaljplanekravet, dvs. utarbetandet av detaljplan för bebyggelse som skall förändras eller bevaras om regleringen behöver ske i ett sammanhang, innebär enligt bostadsutskottet en mera obestämd geografisk räckvidd. En väsentlig geografisk restriktion ligger emellertid enligt utskottets mening i att kravet avser befintlig bebyggelse och inte obebyggda områden.

Vad kommunen får men inte måste reglera i en detaljplan finns upptaget i tolv punkter i 5 kap. 7 §. De viktigaste kan sägas vara bestämmelser om utvidgning resp. inskränkning av lovplikten, största omfattning för byggande, byggnaders användning, placering, utformning och utförande, bestämmelser om vegetation och markyta samt om användning och utformning av allmänna platser, som kommunen inte skall vara huvudman för. Vidare får regleras frågor om utfart, parkeringsplatser och tillfällig användning av mark, om ledningar och skyddsanordningar samt om principer för fastighetsindelningen m. m. Detaljplan kan även användas för att besluta om exploateringssamverkan. Kommunen får dock inte göra planen mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

Det frivilliga regleringsområdet har klart definierats i propositionen. Mot denna bakgrund framstår behovet av ett uttryckligt förbud mot alltför stora detaljplaneområden som ringa. Emellertid finns det enligt bostadsutskottets uppfattning anledning klargöra vikten av att en detaljplan inte antas för ett alltför stort område. Utskottet förordade därför i lagrådsremissen att i 5 kap. 2 § förs in ett nytt tredje stycke av följande lydelse:

> Detaljplanen får inte omfatta ett större område än som är befogat med hänsyn till syftet med planen och den tid för att genomföra den som skall bestämmas enligt 5 §.

Den av utskottet enhälligt förordade lagändringen innebär att planer bör utformas med begränsad omfattning och med relativt korta genomförandetider.

Vad beträffar personkretsens avgränsning dvs. den numerära aspekten finner bostadsutskottet att personkretsen liksom beträffande områdesbestämmelser kan indelas i tre kategorier: sakägare, samrådskretsen och övriga. Bostadsutskottet anser att sakägarkretsen, angiven i en fastighetsförteckning, får anses tillräckligt definierad. Gentemot samrådskretsen i övrigt kan detaljplan inte anses ha bindande verkan. Inte heller den tredje kategorin, medborgarna i allmänhet, kan anses berörd av en detaljplan på ett mera ingripande sätt än av förvaltningsbeslut i allmänhet rörande fysiska förhållanden. Beträffande de olika kategorierna finns för övrigt anledning att erinra om utskottets ovan refererade ställningstagande rörande områdesbestämmelser.

Lagrådet anser beträffande detaljplaner i huvudsak samma förhållanden avgörande som när det gäller områdesbestämmelser. Detaljplanen är tveklöst bindande. Avgörande är sålunda om bestämmelser i en detaljplan skall anses utgöra föreskrifter i den mening som avses i RF, dvs. om bestämmelserna kan anses fylla det krav på generell giltighet som gäller för föreskrifter.

I fråga om den personkrets som berörs av detaljplaner hänvisar lagrådet till vad lagrådet anfört beträffande områdesbestämmelser.

Lagrådet, som delar bostadsutskottets uppfattning att bestämmelserna om detaljplaner har en sådan utformning att det redan rent praktiskt är ohanterligt att låta detaljplaneområdena omfatta stora arealer, anser att det av utskottet föreslagna tillägget till 5 kap. 2 § PBL ytterligare klargör vikten av att detaljplan inte antas för ett alltför stort område. Dessutom anser lagrådet det önskvärt att i de grundläggande bestämmelserna i 1 kap. 3 § andra stycket PBL föreskrivs: "En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen." Genom ett sådant stadgande, som ansluter till motsvarande föreskrift i paragrafens tredje stycke, säkerställs enligt lagrådet att detaljplan aldrig skall få omfatta ett område som är så stort att detaljplanens bestämmelser får anses ha en sådan generell giltighet som kännetecknar föreskrifter i den mening som avses i RF.

Lagrådets sammanfattande bedömning avseende detaljplanerna blir att även vad gäller dessa planer kommunernas befogenheter enligt PBL, med de av bostadsutskottet och lagrådet föreslagna jämkningarna, inte kan anses avse normgivning. Normgivningsbefogenheterna i RF hindrar därför inte att kommunerna genom lag tilläggs dessa befogenheter.

Utskottet ansluter sig till lagrådets uppfattning beträffande jämkning i 1 kap. 3 § andra stycket av innebörden att "en detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen".

2.6 Sammanfattning

Utskottet har i detta kapitel redogjort för de förslag till ändringar av propositionen som enligt utskottets uppfattning bör genomföras i avsikt att undanröja oklarheten huruvida PBL-förslaget låter sig förenas med RF:s normsystem. De ändringar som bostadsutskottet förordat har, som framgått ovan, underställts lagrådet. Lagrådet, som i sak inte haft några avgörande invändningar mot bostadsutskottets förslag till ändringar, anser sammanfattningsvis att propositionens förslag till PBL med de av bostadsutskottet och lagrådet föreslagna jämkningarna inte står i strid med RF:s regler om normgivning.

I avsikt att inhämta ytterligare synpunkter i ärendet beredde bostadsutskottet konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över bostadsutskottets lagrådsremiss samt över lagrådets yttrande över remissen (KU 1985/86:12 y).

Konstitutionsutskottet konstaterar enhälligt att bostadsutskottet vidtagit ändringar i PBL-förslaget i enlighet med vad konstitutionsutskottet tidigare förordat (se yttrandet KU 1985/86:8 y). Konstitutionsutskottet har från konstitutionella utgångspunkter förklarat sig inte ha något att erinra mot bostadsutskottets lagrådsremiss och lagrådets yttrande över remissen.

Som framgått ovan har i partimotioner från moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet tagits upp de invändningar mot PBL-förslaget som framförts i lagrådsyttrandet den 12 mars 1985. I centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 1 hemställs att riksdagen beslutar avslå förslaget till ny PBL och hos regeringen begära ett nytt förslag som är förenligt med grundlagen. I ett nytt förslag skall enligt motionärerna beaktas även de övriga förslag som förs fram i motionen. I folkpartiets partimotion 1985/86:80 hemställs i yrkande 2 att riksdagen begär ett nytt förslag som är förenligt med grundlagen. I moderata samlingspartiets partimotion 1985/86:66 yrkande 1 såvitt nu är i fråga hemställs att riksdagen avslår propositionen bl. a. därför att PBL-förslaget strider mot grundlagen.

Syftet med de ovannämnda motionerna får anses tillgodosett genom den inom utskottet utarbetade lagrådsremissen och lagrådets yttrande över remissen. Den oklarhet om PBL-förslagets förenlighet med grundlagen som tidigare funnits har tveklöst undanröjts. Det saknas därför skäl att av denna anledning begära ett nytt regeringsförslag om en PBL. Enligt bostadsutskottets uppfattning bör riksdagen med anledning av vad som som anförts av bostadsutskottet och av lagrådet och med avslag på partimotionerna 1985/86:66 (m) yrkande 1 såvitt nu är i fråga, 1985/86:69 (c) yrkande 1 och 1985/86:80 (fp) yrkande 2 anta de ändringar i PBL-förslaget som föreslagits i utskottets lagrådsremiss med de jämkningar som lagrådet förordat avseende 1 kap. 3 §, 4 kap. 1 § samt 5 kap. 2 och 33 §§. En redaktionell ändring i 4 kap. 1 § förordas. Lydelsen av paragraferna framgår av bilaga 1 till detta betänkande.

3 Förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen i frågor om markanvändning och bebyggelse

3.1 Inledning

Utskottet behandlar här huvuddragen av förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen enligt propositionen. Utskottet redovisar därvid och tar ställning till regler som för vissa ändamål ger det allmänna befogenhet att tvångsvis ta mark eller rättigheter i anspråk (expropriation) resp. för regler som reglerar användningen av marken och därmed enskilda ägares eller rättighetshavares rådighet över denna. Utskottet berör därvid också tillämpliga ersättningsprinciper.

3.2 Regler om expropriation

Enligt förslaget i propositionen följer av detaljplan skyldighet för ägare eller innehavare av särskild rätt till mark att mot ersättning (6 kap. 17 §) eller i vissa fall utan annan ersättning än en förväntad, motsvarande nytta av planen (6 kap. 18 och 19 §§) avstå mark eller rätt till mark, som enligt planen skall användas för annat än enskilt bebyggande. Denna expropriativa verkan av planen överensstämmer i stort med vad som följer redan av gällande rätt. Reglerna motsvaras av rättighet för markägare eller innehavare av särskild rätt att påkalla inlösen av sådan mark eller sådana rättigheter som inte kan

utnyttjas på grund av planen (14 kap. 1 och 2 §§).

Att detaljplan kan få expropriativ verkan har i förslaget ytterligare beaktats genom att den från 2 kap. 12 § första stycket expropriationslagen hämtade avvägningsregeln: att fördelar med ett tvångsmässigt ianspråktagande skall överstiga nackdelar, har förts över till PBL som en förutsättning för att detaljplan skall få ges ett innehåll som har expropriativa effekter. Vidare föreslås att de som kan beröras av expropriationseffekter skall ha en särskilt markerad ställning i förfarandet vid utarbetande och antagande av en detaljplan (5 kap. 24 § första stycket 3 och 25 § tredje stycket).

Den särskilda frågan om skyldighet att avstå från mark för allmänna platser eller byggnader utan ersättning föreslås löst på det sättet att länsstyrelsen får pröva om avståendet är skäligt med hänsyn till nyttan av planen och övriga omständigheter. Planen får inte antas förrän denna skälighetsprövning lett till lagakraftvunnet beslut.

Några invändningar mot propositionsförslaget har inte anförts i motioner eller på annat sätt rörande reglerna i fråga om mark som skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande. Inte heller har några motionsyrkanden riktats mot de föreslagna följdreglerna i 6 kap. 20–23 och 25 §§. Utskottet tillstyrker propositionsförslaget i denna del i sak. Två justeringar av närmast redaktionell art bör dock göras. I 20 § första stycket bör ordet "byggnadsnämnden" bytas till "kommunen" eftersom ansvaret för plangenomförandefrågorna i övrigt i kapitlet lagts på kommunen. 20 § andra stycket bör föras till 19 § som ett fjärde stycke för att bestämmelserna skall få ett naturligare sammanhang. Detta ger en följdändring även i 13 kap. 4 §.

Den expropriativa effekt som planer enligt 6 kap. 24 § föreslås få för mark för enskilt bebyggande efter genomförandetiden skall utskottet återkomma till.

3.3 Regler om tillståndsprövning m. m.

Den nuvarande byggnadslagen innehåller ett generellt krav på tillstånd för att mark skall få användas för bebyggelse. För tätbebyggelse har detta tillståndskrav gällt sedan lagen infördes 1947. År 1971 utvidgades tätbebyggelsebegreppet och infördes också tillståndsplikt för glesbebyggelse. Civilutskottet uttalade i detta sammanhang "att utnyttjande av mark för även glesbebyggelse förutsätter planmässigt övervägande från samhällets sida och att det sålunda tillkommer samhället att avgöra var och när även glesbebyggelse får ske" (CU 1971:26 s. 4). Endast vissa anläggningar eller anordningar samt vissa åtgärder i anslutning till en- eller tvåbostadshus får enligt nuvarande regler tillkomma utan lov.

Att tillstånd fordras beror på det grundläggande kravet på att mark som skall användas för bebyggelse skall vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Även i ett land som Sverige med internationellt sett en relativt låg befolkningstäthet finns det anledning att hushålla med de markresurser som står till förfogande. Motstridiga intressen i markanvändningsfrågor gör sig gällande inte bara i och omkring tätorterna, där det sedan länge varit uppenbart att sådana konflikter måste regleras genom planläggning. Även

den orörda marken berörs i hög grad av olika önskemål och hänsynstaganden. Intresset av bevarande av byggnader eller bebyggelsemiljöer har vuxit sig starkare under senare år, men måste vägas mot bl.a. behovet av ett rationellt utnyttjande och därav följande krav på rivning och förnyelse. För att lösa markanvändningskonflikterna och även för att tillse att kvaliteten på det som byggs håller en viss standard måste finnas en ordning där samhällsorganen tilläggs befogenhet att pröva och avgöra konflikterna. En sådan ordning skulle inte fungera om viktiga åtgärder kunde få tillkomma utan föregående tillståndsprövning. Utvecklingen under 1970-talet mot en mer omfattande tillståndsprövning har inte försiggått endast på byggnadslagstiftningens område. Den har varit kanske ändå mer framträdande i fråga om naturvårds- och miljöskyddslagstiftningen. Strandskyddet har permanentats, tillståndsplikt utan motsvarande rätt till ersättning har införts för täktverksamhet (1974) och senast för vissa markavvattningsföretag (1986) för att nämna några exempel från naturvårdslagens område. Att utvecklingen sålunda gått i riktning mot mer omfattande krav på tillstånd innebär i och för sig inte att det finns ett behov av att tillståndspröva allting. En viktig uppgift för en ny plan- och bygglagstiftning är att avgränsa vilka åtgärder som kan lämnas utanför det tillståndspliktiga området. En princip bör härvid vara att så långt möjligt begränsa tillståndspliktens omfattning. Liksom planläggningen redan i praktiken har kommit att bli en kommunal angelägenhet finns det starka skäl som talar för att även frågor om hur vidsträckt lovplikten skall vara inom vissa ramar bör anförtros åt kommunerna. Utskottet återkommer till denna fråga (avsnitt 10).

3.4 Hänsynstagande till enskilda intressen. Förenlighet med Europarådskonventionen

En generellt utformad tillståndsplikt av det slag som föreskrivits i BL och nu föreslås i PBL innebär inte att äganderätten till mark i det tillståndspliktiga hänseendet är utsläckt. Såväl planläggning som tillståndsbeslut i enskilda ärenden skall tillkomma efter en avvägning av allmänna och enskilda intressen. Det bör i första hand vara en kommunal myndighets uppgift att göra denna avvägning, och den skall ske med beaktande av regeringsformens krav på likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet. Nyttjandet av enskild egendom tillkommer ägaren med uteslutande av annan som inte härleder sin rätt från denne. Det intresse som ägaren kan ha av att använda mark för bebyggelse skall kommunen alltså väga in i sin prövning såväl vid planläggning som vid beslut om lov eller förhandsbesked.

Enligt propositionens förslag – 1 kap. 5 § – skall vid prövning av frågor enligt PBL både allmänna och enskilda intressen beaktas om inte annat är särskilt föreskrivet. I 1 kap. 6 § anges att mark, för att den skall få användas för bebyggelse, skall vara från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Lämplighetsprövningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

I motion 1985/86:67 (m) yrkande 1 och i folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 a förordas att 1 kap. 6 § ges följande lydelse: "Rätten att använda mark för bebyggelse kan av hänsyn till allmänt intresse inskränkas

eller helt bortfalla. Erforderlig intresseavvägning sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked." Motionärerna anser att regeln i 1 kap. 6 § inte är invändningsfri och att regeln stämmer mindre väl överens med Europadomstolens tolkning av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europarådskonventionen).

Enligt den nämnda artikeln är konventionsstaterna berättigade att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Av konventionen följer att lagstiftningen måste utformas så att det finns utrymme för en avvägning mellan allmänna intressen och den enskilda rätt till egendom som enligt konventionen skall lämnas okränkt. Hur långt det allmänna intresset påkallar en reglering av nyttjandet av t.ex. mark för bebyggelse är således en fråga som varje fördragsslutande stat själv har att avgöra inom de gränser som konventionen sätter. Europadomstolen har, bl.a. i domen den 23 september 1982 i målet Sporrong and Lönnroth vs Sweden (punkt 69), där Sverige på grund av en kombination av långvariga expropriationstillstånd och nybyggnadsförbud förklarades ha kränkt artikel 1, likväl uttalat att staterna har en betydande handlingsfrihet i frågor om stadsförnyelse och stadsplanering.

En lagstiftning som förenar ett generellt krav på tillstånd med skyldighet att ta hänsyn också till enskilda intressen är, enligt utskottets mening, fullt förenlig med egendomsskyddet i Europarådskonventionen, så som detta tolkats i domar av Europadomstolen. Uppfattningen i motionerna 67 (m) och 80 (fp), att regleringen i 1 kap. 6 § i propositionsförslaget inte stämmer överens med konventionen, kan utskottet inte dela.

Utskottet vill dessutom framhålla att den utformning som motionärerna föreslagit skapar oklarhet om de bedömningsgrunder som skall gälla vid de kommunala besluten i markanvändnings- och bebyggelsefrågor. Den föreslagna regeln kan ge intrycket att det enskilda intresset att bebygga mark skall ha prioritet vid bedömningen och att man vid avvägningen kan tänka sig situationer där från allmän synpunkt klart olämplig bebyggelse skall medges därför att den sökta åtgärden är lika klart lämplig för en berörd enskild. Enligt utskottets mening följer av den i propositionen föreslagna lydelsen av 1 kap. 6 § att i den angivna situationen tillstånd skall vägras. Vad motionärerna avsett är ovisst. I båda motionerna framhålls att någon saklig ändring i förhållande till propositionsförslaget inte avses, men i fp-motionen uttalas dessutom att den enskildes ställning bör framhävas tydligare i lagen och att enskilda intressen bör vägas på ett likvärdigt sätt gentemot allmänna. En lagstiftning som uppbärs av så oklara och inbördes svårförenliga motivuttalanden kan utskottet inte föreslå riksdagen att genomföra. Motionerna 1985/86:67 (m) yrkande 1 och 1985/86:80 yrkande 3 a avstyrks sålunda.

3.5 Omprövningsbara tillstånd. Reglerna om genomförandetid

3.5.1 Innebörden under genomförandetiden

Förslaget att detaljplaner skall åsättas en viss genomförandetid mellan fem och femton år får betydelse för kommunen på det sättet att den enligt 6 kap. 26 § är skyldig att upplåta allmänna platser inom områden som är bebyggda inom genomförandetiden. I fråga om mark som enligt planen skall användas för enskilt bebyggande är det en uppgift för i första hand markägarna att genomföra planen (jfr prop. s. 75, 219). Markägarna skall alltså ha rätt till bygglov – byggrätt – enligt planen. Detta har i lagförslagets 5 kap. 5 § första stycket uttryckts så att lov skall sökas inom genomförandetiden för att planen skall få genomföras.

Rätten till bygglov är dock endast på så sätt avhängig av genomförandetiden att en ansökan om lov, som görs innan tiden börjat löpa, kan vägras (prop. s. 570). Bifall till ansökningen är däremot inte beroende av att ansökan görs innan genomförandetiden gått ut. Det framgår av den föreslagna lydelsen av 8 kap. 11 § första stycket 1 att det förhållandet att genomförandetiden har löpt ut inte är något hinder mot att bygglov lämnas. Ansökningar om bygglov skall i enlighet härmed bifallas även efter genomförandetiden. Det skall ske så länge planen gäller, dvs. intill dess att den ändras eller upphävs genom lagakraftvunnet beslut. Byggnadsnämnden avses visserligen få en möjlighet enligt 8 kap. 23 § att, om arbete påbörjats för att ändra eller upphäva en plan, besluta om anstånd med avgörandet av lovfrågan tills planarbetet avslutats. Om planärendet inte avgjorts inom två år från ansökningen, måste dock byggnadsnämnden avgöra lovfrågan utan dröjsmål. Det betyder att ansökningen måste behandlas enligt den gällande planen och bifallas om den överensstämmer med denna.

Som framgått av det anförda är den föreslagna lydelsen av 5 kap. 5 § första stycket inte helt förenlig med 8 kap. 11 § första stycket 1. Utskottet föreslår en mindre omarbetning av de båda bestämmelserna så att det klarare framgår att rätt till bygglov enligt planen föreligger så länge denna gäller och att endast det förhållandet att genomförandetiden inte börjat löpa utgör hinder mot bygglov. Vidare bör det i 5 kap. 5 § tilläggas att efter genomförandetidens utgång, planen fortsätter att gälla tills den ändras eller upphävs. De nu föreslagna ändringarna av lagtexten innebär i sak ingen annan ordning än den som föreslås i propositionen.

Innebörden av reglerna om genomförandetid kan snarare beskrivas så att planen innan denna tid gått ut – också innan tiden börjat löpa – i princip inte får ändras eller upphävas. Principen är dock inte utan undantag. Om nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen, uppkommer, får planen ändras, men då blir kommunen också skyldig att betala ersättning för den skada som markägare och innehavare av särskild rätt lider (5 kap. 11 § första stycket och 14 kap. 5 § första stycket). Genomförandetiden är således en garantitid för markägarna m.fl. Hur kommunen än agerar i förhållande till planen, skall de hållas ekonomiskt skadeslösa.

Det bör påpekas att förutsättningarna för ändring eller upphävande av en

plan under genomförandetiden inte bara gäller mark för enskilt bebyggande. De gäller också för allmänna platser. Om en planändring medför t.ex. att en park inte längre skall användas som sådan, skall alltså en eventuell marknadsvärdeminskning på kringliggande fastigheter ersättas. Nyttan av en planändring för kringliggande fastigheter, t.ex. om ett grönområde tillskapas, bör också beaktas när ersättningens storlek beräknas för eventuella skador av planändringen (jfr prop. s. 835).

3.5.2 Innebörden efter genomförandetiden

Den nuvarande ordningen utmärks av att byggnadsloven är tidsbegränsade medan den tillåtlighetsprövning som sker genom planläggning gäller tills planen upphävts eller ändrats. Det bör betonas att dagens lagstiftning inte tillförsäkrar någon markägare en "evig" byggrätt. Vad som är omstritt är inte om utan i vilken utsträckning en byggrätt får inskränkas genom en planändring, utan att markägaren tillförsäkras någon form av kompensation. Ett intrång i byggrätt kan bli ersättningsgillt antingen genom att det nya planinnehållet får expropriativa effekter och sålunda utlöser inlösenskyldighet (48 § BL) eller genom att en ändrad stadsplan fastställs med expropriationsvillkor (45 § BL).

Enligt propositionsförslaget skall en detaljplan efter genomförandetidens utgång kunna ändras eller upphävas, utan att de rättigheter som uppkommit genom planen beaktas (5 kap. 11 § andra stycket). Motsvarande gäller för fastighetsplan, men detta planinstrument lämnas tills vidare utanför utskottets resonemang. Regeln för planändring är alltså ett undantag från huvudregeln om intresseavvägning. Sedd utan sammanhang med de förändringar i övrigt som PBL innebär för de enskildas ställning i rättsligt avseende, kan regeln synas innebära en försvagning från enskild synpunkt. I de motiveringar som anförs i motion 66 (m) till förmån för ett generellt avslagsyrkande på propositionen görs också gällande att förslaget medför en avsevärt svagare position för markägaren än i dag. Det sägs vidare att den lösenrätt för kommunen som föreslås gälla efter genomförandetiden beträffande mark som inte bebyggts i enlighet med planen ger kommunerna möjlighet att för en billig penning komma över mark i en omfattning som gör att förslaget kan kallas "det största marksocialiseringsförslaget någonsin".

I skrivelser till utskottet har anförts att den föreslagna regleringen i det nu aktuella hänseendet är från enskild synpunkt otillfredsställande eller orättvis. Bl. a. har hävdats att rätten att utföra kompletteringsåtgärder och att återuppföra förstörda byggnader inte ger tillräckliga garantier för enskilda och att det behövs en ordning där en domstol får förordna en förlängd genomförandetid i fall där vissa omständigheter föreligger, t. ex. oförutsedda svårigheter att finansiera ett genomförande inom tiden. I en skrivelse görs gällande att det skulle saknas en beslutsordning för lovprövningen i fall där en detaljplan upphävs. Regler borde därför enligt skrivelsen tillskapas som innebär att en kommun alltid är skyldig att anta en ny plan efter en upphävd. I en annan skrivelse föreslås att genomförandetiden för befintlig bebyggelse skall få löpa tills bebyggelsen är saneringsmogen.

Förslaget i propositionen om genomförandetid måste ses både i samman-

hang med andra regler i PBL och mot bakgrund av den ställning som enskilda markägare och övriga sakägare har enligt den nuvarande ordningen. Det nu rådande systemet kännetecknas av en viss osäkerhet om hur långt byggrätten får inskränkas genom planändring. Detta är olyckligt eftersom det ofta föreligger ett stort behov av att arbeta om äldre planer. Detta behov i förening med den nämnda osäkerheten om vad som är rättsligt möjligt har föranlett många kommuner att ansöka om nybyggnadsförbud inom planområdena för att få rådrum för vidare utredning. Många exempel kan anföras på att dessa nybyggnadsförbud blivit långvariga. Under förbudstiden råder ett synnerligen ovisst rättsläge för enskilda markägare. För att få använda marken för bebyggelse fordras dispens från förbudet. Eftersom det nybyggnadsbegrepp som används i BS omfattar även om-, till- och påbyggnad samt andra ändringar av befintliga byggnader, kan markägaren alltså hindras från att vidta även mindre åtgärder som från hans synpunkt ter sig angelägna för ett rationellt nyttjande eller bekvämt boende på fastigheten. Någon rätt till ersättning för en enskild som drabbas av nybyggnadsförbud finns inte.

Olägenheterna med nybyggnadsförbud är också av annat slag. I många äldre planområden förekommer väl tilltagna byggrätter för t. ex. uppförande av friliggande bostadshus, vilka byggrätter dock endast till viss del utnyttjats. Om området kräver investeringar i t.ex. vatten- och avloppsanläggningar kan nybyggnadsförbud ha utfärdats i avvaktan på att dessa anläggningar skall komma till stånd. Det ringa faktiska utnyttjandet av byggrätten innebär att det inte finns ekonomiska förutsättningar att göra dessa investeringar. Den inaktuella planen medverkar således till att ett låst läge uppstår.

Det torde finnas en bred uppslutning bakom målsättningen att nybyggnadsförbuden bör avskaffas. En grundförutsättning är dock att kommunerna får andra möjligheter att ompröva planer som förlorat sin aktualitet. Det torde nämligen också råda stor samstämmighet om att det inte ens inom ramen för mycket välgjorda planer går att förutsäga samhällsutvecklingen på längre sikt. Det måste sålunda vara möjligt att efter en viss tidsperiod ompröva även enskilda icke utnyttjade byggrätters storlek.

Även moderata samlingspartiet synes införstått med att planer kan behöva ändras. Utgångspunkten sägs i partimotion 1985/86:66 vara att kommunen skall betala full ersättning för förlorad byggrätt. Motionärerna vill inte avskaffa nybyggnadsförbuden, utan bara att kommunerna skall vara mer aktiva i sitt planarbete.

Enligt utskottets uppfattning går det dock inte att bygga en från enskild synpunkt rättssäker ordning på nybyggnadsförbud. Bl. a. medför dessa ingen ersättningsrätt och det måste – även med en mer restriktiv tillämpning när det gäller att förlänga nybyggnadsförbud – vara ovisst hur lång tid det kan ta att utarbeta ändrade planer. Nybyggnadsförbuden medför också nackdelar från allmän synpunkt, genom att de – t. ex. på det sätt som beskrevs nyligen – medverkar till låsta planförutsättningar. En reformerad ordning för nybyggnadsförbud avvisas alltså av utskottet.

Någon annan lösning på problemet med att planer och därav uppkommande rättigheter måste kunna omprövas, än den som framlagts i propositionen har inte presenterats. Propositionen har tvärtom i detta hänseende fått anslutning i centerpartiets och folkpartiets partimotioner. Utskottet finner

att systemet med detaljplaner som får omprövas efter genomförandetiden är en lämplig ordning som dessutom tillgodoser skäliga anspråk på rättssäkerhet från enskild synpunkt.

Systemet innebär sålunda en väsentlig förstärkning av den enskildes rättigheter under genomförandetiden i förhållande till nuvarande regler. Endast mycket viktiga och tidigare oförutsedda förhållanden kan, som nämnts, föranleda att planen ändras eller upphävs (5 kap. 11 § första stycket). Sakägare, som drabbas av skada genom en sådan förtida planändring, har rätt till full ersättning eller, om synnerligt men vid användningen uppkommer, inlösen av fastigheten – även om skadan inte består i att markanvändningen ändras från enskilt till allmänt ändamål. Begränsningar i byggrätten ersätts alltså fullt ut (14 kap. 5 § första stycket). Denna avsevärda förstärkning av den enskildes ställning får hållas i åtanke när man granskar rättsläget från enskild synpunkt efter genomförandetiden. Planen får ju då enligt 5 kap. 11 § andra stycket ändras utan beaktande av de rättigheter som uppkommit genom planen. Att genomförandetiden gått ut utlöser, beträffande planer beslutade efter PBL:s ikraftträdande, också de expropriativa verkningar som anges i 6 kap. 24 §, dvs. rätt för kommunen att lösa in fastigheter som inte stämmer överens med fastighetsplan och mark som inte bebyggts i huvudsaklig enlighet med detaljplanen.

Den kritik som gäller rättsläget för enskilda efter genomförandetiden torde i viss mån bygga på missförstånd. Kritikerna torde inte heller rätt beakta den ovissa ställning som byggrätten har enligt dagens plansystem. Det är dock motiverat att närmare granska vilka regler som enligt PBL i skilda hänseenden blir tillämpliga när byggrätt berörs av planändringar. Olika förhållanden rörande rätten att i fortsättningen använda marken för bebyggelse kommer att råda beroende dels på om en plan ändras eller helt upphävs, dels på om byggrätten utnyttjats eller inte. Även värdeförhållandena kommer att gestalta sig annorlunda i de skilda situationerna.

3.5.2.1 Planen upphävs, byggrätt inte utnyttjad

Om en plan upphävs och byggrätten inte utnyttjats upphör byggrätten att gälla. Detta innebär givetvis inte att en "beslutsordning" kommer att saknas för markens vidare användning. Förutsättningarna för bygglov anges i 8 kap. 12 §. Detta innebär att markägaren har rätt till bygglov om projektet uppfyller kraven i 2 kap. rörande allmänna intressen och i 3 kap. angående byggnader m.m. och om det inte strider mot områdesbestämmelser, som kan ha antagits i stället för den upphävda planen. Projektet kan hindras av att det har den omfattningen eller karaktären att det enligt 5 kap. 1 § fordrar en ny detaljplaneläggning.

Vid bygglovsprövningen gäller inget undantag från huvudregeln i 1 kap. 5 § om beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen. Markägaren kommer således att ha samma förutsättningar att utnyttja sin mark för bebyggelse som gällde innan den upphävda planen antogs. I förhållande till vad som gäller enligt nuvarande lagstiftning kommer markägarens ställning närmast att vara förbättrad. Om markägaren avser att uppföra något som anses vara tätbebyggelse måste han enligt dagens ordning förebringa

särskilda skäl för dispens från tätbebyggelseförbudet. Visserligen motsvaras dagens tätbebyggelsebegrepp till viss del av plankravet i 5 kap. 1 § och bygglovet kan därför även enligt PBL – som nyss nämndes – vägras med hänvisning till att en detaljplan behöver utarbetas. Tätbebyggelsebegreppet i BL är dock vidare än plankravet i PBL. T. ex. omfattar plankravet inte åtgärder avseende befintliga byggnader (om-, till- eller påbyggnader) såvida dessa inte ingår i bebyggelse vars förändring eller bevarande behöver regleras i ett sammanhang. Enligt 8 kap. 26 § skall byggnadsnämnderna motivera en vägran att ge bygglov, dvs. ge hänvisning till tillämplig avslagsgrund i 8 kap. PBL.

Det blir enligt PBL lättare för den enskilde både att bygga utanför planlagt område och att – i de fall ansökningen om bygglov ändå avslås – få vetskap om skälen för avslaget.

Värdemässigt torde markägaren i den angivna situationen typiskt sett göra en förlust när byggrätten upphävs. Köpare i allmänhet torde inte vara beredda att betala samma pris som om det funnes en byggrätt. Ett viktigt motiv för reglerna om omprövningsbara planer är ju att sätta en viss press på markägaren att genomföra planen inom genomförandetiden. Under denna tid är det ju också endast markägaren som kan genomföra planen. Den som köpt planlagd mark för att ha som reserv för att senare bygga på den – något som ju är fullt tillåtet men ofta strider mot planeringsintentionerna – kan därför ha anledning att söka bygglov eller eljest överväga sitt innehav innan genomförandetiden går ut eller i vart fall när han kallas till samråd rörande upphävande av planen. Den risk som han kan löpa efter genomförandetiden får ses mot bakgrund av hans trygga ställning under genomförandetiden. Det får anses åligga envar – även den som förvärvar mark i ett redan planlagt område – att hålla sig underrättad om när genomförandetiden går ut. För att bevara sina rättigheter behöver markägaren inte vidta annan åtgärd än att lämna in bygglovsansökan före genomförandetidens utgång. Utskottet vill också peka på möjligheten att begära förlängning eller förnyelse av genomförandetiden enligt 5 kap. 14 §. Har markägaren vidtagit åtgärder under genomförandetiden för att genomföra planen, men har åtgärderna inte kunnat fullföljas på grund av omständigheter över vilka kommunen råder, har markägaren enligt det nämnda lagrummet andra stycket rätt till förlängning av tiden.

3.5.2.2 Planen upphävs, byggrätt utnyttjad

När man därefter undersöker fallet att en detaljplan utan att ersättas med en ny plan upphävs beträffande mark där byggrätten har utnyttjats, finner man att markägaren enligt PBL tillerkänns rätt att förbättra och komplettera bebyggelsen. Rätten till kompletteringsåtgärder omfattar för innehavare av en- och tvåbostadshus rätt till bygglov för att uppföra komplementbyggnader och göra mindre tillbyggnader. För sådana hus föreligger också rätt till bygglov för vissa inre åtgärder: ändrad planlösning, installation av sanitära anordningar m.m. för yttre åtgärder: omfärgning av fasader, byte av taktäckningsmaterial m.m. samt för underhållsåtgärder för särskilt skyddsvärd bebyggelse. För ägare av flerbostadshus och andra byggnader omfattar

rätten till kompletteringsåtgärder inte rätten att uppföra komplementbyggnader eller göra tillbyggnader, men däremot rätten att utföra de övriga inre och yttre åtgärder som just nämndes. För åtgärder som inte ingår bland kompletteringsåtgärderna gäller naturligtvis att bygglov ändå skall beviljas om huvudförutsättningarna i 8 kap. 12 § är uppfyllda.

Markägaren har sålunda i den här aktuella situationen rätt inte bara att vidmakthålla sina byggnader utan också att utveckla och förbättra dem. Jämfört med dagens regler är detta en klar förbättring. Många av de angivna kompletteringsåtgärderna kan nämligen i dag vägras med hänvisning till tätbebyggelseförbudet. En annan förbättring för den enskilde jämfört med nuvarande system är den i 14 kap. 8 § första stycket 1 föreslagna rätten till ersättning för den som vägras att återuppföra en riven eller på annat sätt förstörd byggnad inom fem år från det byggnaden försvann. Regeln ger markägaren ett ekonomiskt skydd som på visst sätt motsvarar en byggrätt. Detta skydd gäller dessutom inte bara om markägare oförvållat blivit av med den tidigare byggnaden, t.ex. genom brand, utan även om han själv rivit den och därefter dröjt till efter genomförandetiden med att söka lov för ersättningsbyggnaden. I dagens praxis anses ofta brand- eller rivningsfallet innefatta särskilda skäl för dispens från tätbebyggelseförbudet. Genom den föreslagna regleringen i PBL omvandlas dagens praxis till en klar skyddsregel för den enskilde. I avsnitt 15.5.4 kommer utskottet därutöver att föreslå en förändring av ersättningsregeln i 14 kap. 8 § första stycket 1, vilken ytterligare förbättrar ersättningsrätten för den som förlorat en byggnad genom brand eller annan olyckshändelse.

3.5.2.3 Planen ändras, byggrätt inte utnyttjad

Om en plan ändras beträffande mark som inte bebyggts torde anledningen oftast vara just att marken inte utnyttjats. Planändringen syftar med andra ord till att skapa bättre förutsättningar för ett genomförande av bebyggelseintentionerna. Andra fall kan givetvis också tänkas, t. ex. att byggnadsarean i en outnyttjad plan för fritidshusområde befinns böra skäras ned för att hindra tillkomsten av oönskad permanentbebyggelse.

Efter genomförandetidens utgång får planen ändras eller upphävas utan att rättigheter som tillkommit genom planen beaktas (5 kap. 11 § andra stycket). Vid utarbetandet av det nya planinnehållet kommer huvudregeln om intresseavvägning att gälla. Dessutom gäller den generella regeln i 5 kap. 2 § första stycket att vid utformningen av en detaljplan skälig hänsyn skall tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Att byggrätten sålunda vid planändring rörande obebyggd mark kan minskas betydligt eller upphävas är en avsedd effekt av systemet med genomförandetider. Avsikten är ju att planerna skall genomföras inom tiden. I fråga om mark för enskilt bebyggande är det endast markägarna som har möjligheter att genomföra planen eller att underlåta detta. Att markägarna sålunda själva råder över bebyggelseutvecklingen under genomförandetiden gör det berättigat att planen skall kunna omprövas sedan genomförandetiden gått ut.

3.5.2.4 Planen ändras, byggrätt utnyttjad

Att en plan för ett bebyggt område ändras kan föranledas av flera förhållanden. Den gamla planen kan t.ex. innebära en alltför låg exploatering för att bära områdets kostnader för vägar, vatten och avlopp. En förtätning kan alltså vara önskvärd. Bebyggelsen kan behöva saneras eller eljest förnyas. Det kan också vara bevarandefrågor som behöver regleras och krav på underhållsåtgärder som kan behöva införas. Relativt vanligt torde också det fallet vara att en kommun vill begränsa användningsområdet för enskild bebyggelse, t. ex. för att motverka kontorisering eller för att reglera viss detaljhandel.

Även i dessa fall skall de enskilda intressena vägas in vid utarbetandet av det nya planinnehållet och de befintliga förhållandena skall beaktas. Om den befintliga bebyggelsen kommer i strid med den nya planen, gäller enligt 8 kap. 11 § tredje stycket att bygglov oavsett detta skall beviljas för inre ändringar och installationer samt för yttre ändringar enligt vad som anges i 8 kap. 1 § första stycket 4–6 och 3 § första stycket 1. Till skydd för enskilda intressen gäller vidare rätten till ersättning enligt 14 kap. 8 § första stycket 1 i fall där bygglov vägras för återuppförande av ersättningsbyggnad. Möjligheten att använda och utveckla befintlig bebyggelse efter en planändring är sålunda relativt stor. Detta inverkar dämpande också på den prissänkning som får förmodas komma att inträffa för marken inom ett planområde där byggrätten skurits ned.

3.5.3 Frågan om ersättning för förlorad byggrätt

Utskottet finner mot bakgrund av den ovanstående genomgången att systemet med planer som efter genomförandetiden är omprövningsbara inte innebär att något rättslöst tillstånd uppkommer för berörda enskilda markägare eller andra sakägare. Om en ny plan skall utarbetas, skall det ske med hänsynstagande till deras intressen. Vidare finns det goda möjligheter för dem att behålla och utveckla befintlig bebyggelse eller att ersätta rivna eller förstörda byggnader.

Moderata samlingspartiets uppfattning är att byggrätt som går förlorad genom att en plan ändras eller upphävs skall ersättas fullt ut. En sådan fullständig garanti mot negativa värdeförändringar på mark i enskild ägo kan utskottet inte medverka till att införa. Den saknar också motsvarighet i gällande rätt. Som konstaterats tidigare innebär PBL en mer tryggad ställning för enskilda intressen under genomförandetiden än vad dagens detaljplaner erbjuder. Dessa kan nämligen omprövas när som helst eller beläggas med nybyggnadsförbud under varierande tid. Att införa ett system med full ersättningsgaranti skulle göra systemet med omprövningsbara planer verkningslöst. Ingen kommun skulle ha råd att betala för varje negativ inverkan på enskilda fastigheter som kan uppkomma vid en planändring. Planeringsförutsättningarna skulle sålunda bli helt låsta. En generell ersättningsgaranti skulle – i de fall den tillämpas för mark som inte bebyggts enligt planen – också strida mot viktiga principer för beräkning av ersättning. Det fulla värdet innehåller i dessa situationer ett förväntningsvärde som uppkom-

mit genom den äldre planen. Intrång i sådana värden ersätts endast om det blir utrett att de beror på annat än förväntningar om förändringar i den pågående markanvändningen. Om den äldre planen inte realiserats utan marken förblivit obebyggd, får markens värde i bebyggt skick betraktas som ett sådant inte ersättningsgillt värde som grundas på ändring av markanvändningen. I den mån detta värde delvis bortfaller genom en planändring som innebär begränsning av byggrätten, bör det enligt utskottets uppfattning inte medföra rätt till ersättning.

Frågan om förhållandet mellan Europarådskonventionen och PBL avseende möjligheten att utan ersättning inskränka byggrätten i detaljplaner tillkomna enligt PBL, vill utskottet besvara med hänvisning till dels de uttalanden som gjorts av Europadomstolen om att en vid bedömningsmarginal tillkommer konventionsstaterna vid reglerandet av nyttjandet av egendom av hänsyn till allmänna intressen, dels till den av utskottet nu beskrivna innebörden av reglerna om intresseavvägning enligt PBL. PBL:s regelsystem innebär ju en avsevärd förstärkning av enskilds rättsställning under genomförandetiden och inte något rättslöst tillstånd därefter. Utskottet kan därför inte finna att möjligheten att utan ersättning inskränka byggrätt efter genomförandetiden skulle kunna bedömas strida mot konventionen.

3.6 Expropriativ verkan knuten till genomförandetidens utgång

När genomförandetiden gått ut avses en kommun som är huvudman för allmänna platser få rätt att lösa in fastighetsdelar som tillhör olika ägare och som enligt fastighetsplan skall utgöra en fastighet (6 kap. 24 § första stycket). Denna regel, som sålunda endast gäller under förutsättning att en fastighetsplan antagits av kommunen, motsvarar 47 § BL, men lösenrätten inträder till skillnad från vad som anges i den paragrafen inte ett år efter tomtindelning, utan när genomförandetiden går ut. Regeln har inte ifrågasatts i motioner eller eljest. Utskottet ansluter sig till propositionsförslaget på denna punkt.

Inom tre år från genomförandetidens utgång föreslås en kommun som är huvudman för allmänna platser få rätt att lösa mark som inte har bebyggts i huvudsaklig enlighet med planen, såvida det inte finns ett bygglov som kan tas i anspråk (6 kap. 24 § andra stycket och 15 kap. 3 § första stycket). Förslaget har på denna punkt mött invändning i folkpartiets partimotion 80 yrkande 3 d. I denna motion förordas att kommunen i stället skall vara hänvisad till att ansöka om expropriationstillstånd. Motionärerna tänker sig att tillstånd skall vägras om planen varit så utformad att den varit svår för fastighetsägaren att uppfylla.

Utskottet kan inte instämma i det synsätt eller ansluta sig till den lösning som föreslås i motionen. Under genomförandetiden varken kan eller bör kommunen ha någon möjlighet att genomföra planen beträffande mark för enskilt bebyggande, såvida den inte själv är markägare. Kommunen har emellertid beträffande mark för allmänna platser ett ansvar för att planen genomförs, så att t.ex. gator byggs ut fortlöpande i takt med att den enskilda bebyggelsen färdigställs. Om planen inte genomförs i övrigt, blir de iordningställda gatorna och parkerna m.m. till viss del onyttiga. Utskottet ansluter sig till vad som anförs i propositionen (s. 219) om att det är skäligt att

kommunen i dessa fall får lösa mark för enskilt bebyggande.

Motionärernas förslag att kommunen skulle behöva inhämta ett expropriationstillstånd är orealistiskt. I ärenden om expropriationstillstånd prövas huruvida ett visst ändamål kan främjas eller ej. I det här aktuella fallet är det reglerna om tätbebyggelseexpropriation i 2 kap. 1 § expropriationslagen som skulle bli tillämpliga. Vid denna typ av expropriationsändamål är markägarens förhållanden och förväntade villighet att själv exploatera marken inte av någon betydelse. Anledningen till att ändamålet inte redan tillgodosetts av markägaren är också ovidkommande (prop. 1971:122, s. 159). Den av motionärerna påpekade omständigheten att markägaren haft svårt att uppfylla planen skulle alltså sakna betydelse vid en prövning enligt expropriationslagen. En prövning enligt denna lag skulle inte gärna kunna leda till något annat resultat än att tillstånd ges enligt den gällande planen. För markägaren vore knappast något vunnet med omgången av ett tillståndsförfarande. Med den i propositionen föreslagna regeln (15 kap. 3 § första stycket) tillgodoses markägaren på det sättet att kommunen är skyldig att ansöka om inlösen inom den relativt korta tiden av tre år från genomförandetidens utgång.

Utskottet tillstyrker sålunda propositionsförslaget såvitt även avser 6 kap. 24 § andra stycket och avstyrker folkpartiets partimotion 80 yrkande 3 d.

Farhågor om att inlösenregeln skulle kunna leda till störande konsekvenser om en byggnad brinner och fastigheten av denna anledning inte står i överensstämmelse med planen när genomförandetiden gått ut, föranleder det påpekandet att markägaren i ett sådant fall kan söka bygglov för en ersättningsbyggnad. Vägras lovet har han enligt förslaget rätt till ersättning enligt 14 kap. 8 § första stycket 1, om skadan är betydande.

3.7 Genomförandetidens längd m.m.

Genomförandetidens längd föreslås i propositionen vara minst fem och högst femton år. Tiden räknas i princip från den dag då beslutet att anta planen vinner laga kraft enligt 13 kap. 8 § andra stycket. Tiden kan dock räknas från en senare tidpunkt. För skilda områden av planen kan olika genomförandetider bestämmas. Saknar planen bestämmelser om genomförandetid är tiden femton år. Innan genomförandetiden gått ut kan den förlängas med högst fem år i sänder.

Enligt utskottets mening är de tidsramar som anges i propositionen lämpligt avvägda. Att sätta en minsta tidsgräns om tio år, som föreslås i folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 c, kan visserligen från vissa utgångspunkter och beträffande vissa typer av planområden förefalla rimligt, men skulle för andra exploateringar kunna inverka negativt på omprövningsmöjligheterna. Viss typ av bebyggelse, t. ex. för industriföretag, kan ofta vara aktuell endast under kortare tid. Om bebyggelsen inte kommer till stånd under denna tid är det troligt att anledningen är koncessionsvillkor, bristande finansieringsförutsättningar eller andra hinder, som kan förmodas kvarstå under längre tid. I sådana fall är det därför angeläget att kommunen bereds tillfälle att bestämma om en annan markanvändning för området utan större dröjsmål. Fem år måste mot denna bakgrund bedömas vara en lämplig kortaste tid.

Motionärerna anför att genomförandetiden normalt inte bör understiga femton år. Propositionsförslaget ger utrymme för de kommuner som så önskar att använda denna genomförandetid som en standardtid.

Enligt motionärerna bör ingen övre gräns för genomförandetiden anges i lagen. Det bör enligt dem också vara möjligt att inte åsätta planen någon genomförandetid alls. Motionärerna har inte utvecklat vilka skillnader i omprövningsmöjlighet som skulle följa av resp. alternativ. Utskottet finner för sin del att båda alternativen måste avvisas. Enligt utskottet är det inte lämpligt att binda framtida beslut i längre tid än femton år. En annan sak är att kommunen, i samband med att genomförandetiden går ut, kan finna skäl att förlänga eller förnya genomförandetiden. Som framgått innehåller lagförslaget sådana möjligheter. Därutöver vill utskottet anknyta till den ovan anförda diskussionen om RF:s normbegrepp i förhållande till PBL:s plansystem. Vad utskottet i lagrådsremissen enhälligt anfört innebär ju att detaljplanerna inte får omfatta större område än som är befogat bl.a. med hänsyn till den tid för genomförande som skall bestämmas. Mot denna bakgrund rimmar motionärernas förslag om en i princip obegränsad genomförandetid mindre väl med RF:s normbegrepp. Utskottet tillstyrker således propositionsförslaget – 5 kap. 5 § – såvitt nu är i fråga – och avstyrker folkpartiets partimotion 80 yrkande 3 c.

4 Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse

En grundläggande princip i dagens byggnadslagstiftning är, som för övrigt framgått ovan, att mark skall prövas från allmän synpunkt lämplig för ändamålet för att den skall få användas för bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar samt för vissa anläggningar. Denna princip föreslås också vara en av utgångspunkterna för en ny PBL. Lämplighetsprövningen skall göras vid planläggning enligt PBL. Utanför områden med detaljplan eller områdesbestämmelser sker bedömningen av lämpligheten i samband med prövningen av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

I 2 kap. har samlats allmänna bestämmelser av övergripande natur som är utgångspunkten beträffande mål och inriktning både vid planläggningen och vid prövning av lov. Bestämmelserna, som skall ses som ett uttryck för de samlade krav statsmakterna ställer på kommunerna i samband med markanvändningsbesluten, har i dagens byggnadslagstiftning i allt väsentligt sin motsvarighet i 9, 12 och 29 §§ BS. Avsikten är att ge bestämmelserna i PBL en sådan utformning att det finns ett brett spelrum för lokala bedömningar.

Kapitlet har disponerats så att i de två inledande paragraferna tagits upp bestämmelser som alltid bör beaktas vid planläggning samt i ärenden om bygglov. I 2 kap. 1 § anges att planläggning och beslut om lov skall främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling och skapa förutsättning för en god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. I 2 § anges att lagen om hushållning med naturresurser (NRL) skall tillämpas vid beslut enligt PBL. I 3 § föreskrivs att bebyggelsen skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn bl. a. till de boendes och övrigas hälsa, jord-, berg- och grundvattenförhållandena samt till möjligheterna att ordna trafik,

vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice.

I den fjärde och sista paragrafen i kapitlet finns bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning. I paragrafen anges att – inom områden med samlad bebyggelse – bebyggelsemiljön skall utformas med hänsyn till behovet av

1. skydd mot brand och olyckshändelser,
2. skyddsåtgärder för civilförsvaret,
3. hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden,
4. trafikförsörjning och god trafikmiljö,
5. möjlighet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga att använda området,
6. förändringar och kompletteringar.

Slutligen anges i paragrafen att inom eller i nära anslutning till områden med samlad bebyggelse skall finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

Av redogörelsen ovan framgår att bestämmelserna i 2 kap. är av övergripande natur. Som anges i propositionen torde det knappast vara möjligt att i lagtexten ange de allmänna utgångspunkterna för planering och bebyggelseutveckling på ett mera preciserat sätt.

Utformningen av 2 kap. tas upp i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkandena 1 och 2. I yrkande 1 föreslås en ändring i 2 kap. 4 § i avsikt att tillgodose behovet av markreservationer för sol- och vindenergianläggningar.

Näringsutskottets yttrande NU 1985/86:3 y omfattar bl.a. motion 73 yrkande 1. Näringsutskottet har uppfattat motionärernas förslag som en uppföljning av den inställning till vindkraften som vänsterpartiet kommunisterna år 1985 redovisat i en reservation till näringsutskottets betänkande 1984/85:30. Reservationen byggde på att ett stort inslag av vindkraft i energiförsörjningen är önskvärt.

Enligt näringsutskottets uppfattning är det inte nödvändigt att i 2 kap. PBL föreskriva att reservationer för sol- och vindenergianläggningar skall göras för att ett utnyttjande av de nya energikällorna skall tillgodoses i samband med planläggningen. Näringsutskottet anför att det finns bestämmelser i PBL och NRL som syftar till att energiförsörjningsintressena skall tillgodoses i samband med planläggningen. Bl. a. erinrar näringsutskottet om att det i 2 kap. 8 § NRL anges att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för energiproduktion så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. I specialmotiveringen till den paragrafen (prop. 1985/86:3, s. 167) nämns därvid att det kan gälla att slå vakt om fysiska resurser som ger särskilt gynnsamma förutsättningar bl. a. för vindkraftsproduktion.

Med hänvisning till reglerna i PBL och NRL avstyrker näringsutskottet bifall till motionen.

Bostadsutskottet, som delar näringsutskottets uppfattning, avstyrker motion 1985/86:73 yrkande 1.

Yrkande 2 i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 inne-

bär förslag om ett tillägg till 2 kap. 4 § sista stycket i avsikt att betona behovet av gemensamma lokaler.

I det av motionärerna åsyftade lagrummet anges bl. a. att det inom eller i nära anslutning till områden med samlad bebyggelse skall finnas möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

Utskottet delar den uppfattning som kommit till uttryck i specialmotiveringen (s. 477–478) till 2 kap. 4 § och som går ut på att variationer beträffande servicestandarden måste accepteras. Vidare anförs i detta sammanhang att 2 kap. 4 § andra stycket bör ses som ett uttryck för att de som bor i ett område skall få tillfredsställande tillgång bl.a. till sådana serviceinrättningar och fritidsanläggningar som anses nödvändiga för ett fullvärdigt samhällsliv. Ytterligare bör erinras om att de krav som tas upp i 2 kap. är av övergripande natur och att de krav som rimligen kan ställas på de enskilda byggnaderna blir beroende av en allmän lämplighetsbedömning – en bedömning som normalt sker genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid prövning av bygglov har byggnadsnämnden därvid att utgå från de krav som anges i dessa plandokument. Ytterst ankommer det på kommunerna att lägga fast det materiella innehållet i de av motionärerna aktualiserade reglerna.

Utskottet finner inte anledning till annat antagande än att det av motionärerna aktualiserade kravet om gemensamma lokaler i rimlig omfattning kommer att tillgodoses vid utarbetande av detaljplaner. De ovan refererade avsnitten av specialmotiveringen ger enligt utskottets mening grund för uppfattningen att den av motionärerna aktualiserade frågan ges berättigad uppmärksamhet även utan det av dem förordade tillägget. Som motionärerna också erinrar om finns ju möjligheter att erhålla statliga lån för sådana lokaler. Även denna omständighet talar för att det finns anledning förutsätta att det nu diskuterade lokalbehovet i skälig utsträckning kommer att uppmärksammas i planeringen. Enligt utskottets mening är det av motionärerna förordade tillägget till 2 kap. 4 § inte erforderligt. Vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 2 avstyrks med hänvisning till vad nu anförts.

I 2 kap. 4 § används på två ställen begreppet "samlad bebyggelse". Detta begrepp bör enligt utskottets mening förbehållas de i lagförslagets 8 kap. av utskottet förordade bestämmelserna om bygglovsbefrielse för vissa åtgärder på byggnader som inte ingår i samlad bebyggelse. Det aktuella begreppet bör därför i nu förevarande sammanhang ersättas av begreppet "sammanhållen bebyggelse".

5 Krav på byggnader m.m.

5.1 Inledning

Utgångspunkten för regeringens förslag i vad avser kraven på byggnader och andra anläggningar samt tomter är att bestämmelserna i PBL i huvudsak bör överensstämma med dagens lagstiftning och med den praxis som har utvecklats. Det betonas dock att PBL i större utsträckning bör utgå från ett synsätt som innebär att den befintliga bebyggelsen samt befintliga natur- och

kulturvärden utgör resurser som skall tas till vara. Kraven på byggnader, andra anläggningar och tomter bör enligt förslaget formuleras med utgångspunkt häri. Vidare anges att det i PBL bör finnas klarare uttalade krav på beständighet och underhåll än i dagens byggnadsstadga.

I likhet med vad som gäller i dag skall enligt regeringsförslaget kraven i PBL kunna anpassas efter byggnadens avsedda ändamål. Någon särskild bestämmelse härom föreslås dock inte. När det däremot gäller fritidshusen innebär förslaget att dessa genom särskilda bestämmelser i vissa avseenden skils från permanentbostäder.

Den närmare utformningen av regeringens förslag behandlar utskottet nedan. Härvid behandlas kraven på nya byggnader, kraven vid ändring av byggnader samt kraven på andra anläggningar m.m. för sig. Frågor avseende tillgänglighet tas upp i ett särskilt avsnitt.

5.2 Krav på nya byggnader

5.2.1 Krav på anpassning till den omgivande miljön

Enligt regeringsförslaget – 3 kap. 1 § – bör det i PBL finnas en grundläggande hänsynsregel som tar sikte både på en byggnads egenvärde och den omgivande miljön. I förslaget till 3 kap. 1 § har tagits in en bestämmelse om att byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Vidare skall byggnader ha en yttre form och färg som är lämplig och ger en god helhetsverkan.

Regeringsförslaget i nu aktuell del tillstyrks av utskottet.

5.2.2 Hushållning med energi och vatten

Förslaget i propositionen – 3 kap. 3 § – innebär att gällande krav på hushållning med energi förs över till PBL. I fråga om direktverkande elvärme innebär förslaget sålunda att en- och tvåbostadshus får förses med direktverkande elvärme endast om det finns särskilda skäl. Sådana skäl föreligger bl. a. för småhus som är energisnålt utformade. Ett småhus anses enligt Svensk byggnorm som energisnålt om årsbehovet av elenergi för radiatorer och tappvarmvatten kan minskas med minst 40 % av årsbehovet av elenergi för radiatorerna om byggnaden utförts så att de minimikrav på värmeisolering och luftomsättning som finns i normen uppfylls.

Med stöd av de i propositionen förordade bestämmelserna skall det dessutom bli möjligt att i områden med vattenbrist eller en befarad sådan brist ställa krav på hushållning med vatten.

I två under allmänna motionstiden 1986 väckta motioner tas upp frågor som anknyter till bestämmelserna i den nu aktuella paragrafen.

I motion 1985/86:Bo510 (fp) föreslås att bestämmelserna i 3 kap. 3 § skall kompletteras så att det framgår att klimatdata skall beaktas vid bebyggelseplanering. Enligt motionären visar undersökningar att det finns stora besparingar att göra vad gäller energikostnader om bebyggelsen anpassas till klimatologiska data.

I centerpartiets partimotion 1985/86:Bo512 yrkande 1 hemställs att skärpta krav för installation av direktverkande elvärme skall införas.

Inledningsvis behandlar utskottet frågan om beaktande av klimatdata i bebyggelseplaneringen.

Kraven i 3 kap. 3 § om hushållning med energi är av naturliga skäl allmänt hållna. I motivtexten till den aktuella paragrafen återfinns förtydliganden som bl.a. är avsedda att vägleda den kommande utformningen av detaljföreskrifterna till PBL. Som också redovisas i motionen framgår av motivuttalandena i denna del att byggnaders placering och utformning bör ägnas uppmärksamhet också från energihushållningssynpunkt. Vidare anges att kravet på att byggnader skall medge god hushållning med energi innebär – utöver kravet på en väl fungerande klimatskärm – att byggnader skall placeras på ett sätt som främjar god energihushållning. Syftet med motion 1985/86:Bo510 (fp) torde komma att tillgodoses utan att något direkt stadgande härom tas in i lagen. Det finns dessutom anledning förutsätta att den i motionen aktualiserade frågan ytterligare kommer att behandlas i de föreskrifter som avses vägleda tillämpningen av PBL. Motionen avstyrks av utskottet med hänvisning härtill.

Utskottet övergår nu till att behandla frågan om kraven för installation av direktverkande elvärme.

I samband med att riksdagen år 1981 beslutade att direktverkande elvärme endast skulle tillåtas i särskilt energisnåla byggnader aviserades en omprövning av dessa krav i mitten av 1980-talet. I den år 1985 framlagda proposition 1984/85:120 med förslag till riktlinjer för energipolitiken tas också frågan om en omprövning upp. Med hänvisning till att utredningen om el och inhemska bränslen (ELIN) hade till uppgift att överväga vilka krav som bör ställas på användningen av el för uppvärmningsändamål föreslogs dock inga ändringar av de aktuella kraven. I den till utredningen avgivna rapporten Elanvändning i bostäder och lokaler (Ds I 1986:2) har en särskild arbetsgrupp tagit upp frågan om de krav som bör ställas i anslutning till att el används för uppvärmningsändamål. Med utgångspunkt i en analys av nybebyggelsens uppvärmning kommer dock arbetsgruppen till slutsatsen att nu gällande krav för installation av direktverkande elvärme inte behöver ändras eller kompletteras med andra styrmedel för att begränsa användningen av denna uppvärmningsform. Förslaget har sedermera följts upp i betänkandet Effektivare elanvändning (SOU 1986:16).

Utredningsförslaget bereds för närvarande i regeringskansliet. Enligt utskottets mening bör resultatet av denna beredning avvaktas. Motion 1985/86:Bo512 (c) yrkande 1 avstyrks med hänvisning härtill.

Avslutningsvis tar utskottet upp frågan om krav på byggnaders uppvärmningssystem ur beredskapssynpunkt.

Försvarsutskottet tar i ett till bostadsutskottet överlämnat protokollsutdrag (protokoll FöU 1985/86:10) upp förslaget i 3 kap. 3 § andra stycket om att uppvärmningssystemet i byggnader som innehåller bostäder eller arbetslokaler i skälig utsträckning skall utformas så att skilda energislag som är lämpliga från allmän energisynpunkt kan användas utan omfattande ändringar. Enligt försvarsutskottets mening bör bestämmelsen vara sådan att även energislagens lämplighet från försörjningsberedskapssynpunkt beaktas vid

utformningen. Ett uppvärmningssystem för el eller för ett energislag som är i huvudsak importerat bör alltså utformas så att det utan omfattande ändringar kan utnyttjas för inhemska fasta bränslen.

Som försvarsutskottet redovisar innebär förslaget till 3 kap. 3 § att uppvärmningssystemet i byggnader med bostäder eller arbetslokaler i skälig utsträckning skall utformas så att en övergång till andra energislag kan ske utan omfattande ändringar. Syftet med bestämmelsen är bl.a. att underlätta en övergång till sådana energislag som kan komma till användning för uppvärmning i framtiden. Härmed avses i första hand sådana inhemska bränslen eller uthålliga energiformer som flis, torv, solenergi, jordvärme eller energi från värmepumpar. Vad försvarsutskottet anfört om den aktuella bestämmelsens tillämpning med avseende på bränslen som är lämpliga från försörjningsberedskapssynpunkt får således anses tillgodosett.

Med hänvisning till det nu anförda tillstyrker bostadsutskottet regeringsförslaget i vad avser 3 kap. 3 §.

5.2.3 Krav på lämplighet, trevnad och hygien m.m.

I förslaget till 3 kap. 5 § redovisas ett antal övergripande krav på byggnader. Enligt förslaget skall byggnader vara lämpade för sitt ändamål och ge möjlighet till trevnad, god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat.

Av motivuttalandena (s. 489) till den aktuella paragrafen framgår bl.a. att lämplighetskravet innebär att bostäder skall ha väl fungerande planlösningar med god rumsstandard och god möblerbarhet. Krav anges vidare kunna ställas på lämplig fast inredning i kök och hygienrum samt på förrådsutrymmen och andra bostadskomplement.

När det gäller trevnad och hygien anförs att kravnivån bör bestämmas med utgångspunkt i definitionen av begreppet sanitär olägenhet i hälsoskyddslagstiftningen och i vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt.

Stadgandet om goda hygieniska förhållanden anges också innebära att krav kan ställas på att i byggnaden ingående byggnadsmaterial inte får medföra hygieniska olägenheter så att de t. ex. avger formaldehyd, strålningsfarliga partiklar eller elak lukt. Vidare anförs att det är rimligt att byggnader i möjligaste mån skall fungera väl även för personer med allergiska besvär. Om material används som kan väntas medföra besvär för vissa personer, men tekniskt eller ekonomiskt likvärdigt ersättningsmaterial inte finns, bör sådana material anbringas så att de är lätta att byta ut.

Frågor som anknyter till bestämmelserna i 3 kap. 5 § tas upp i ett flertal motioner.

Enligt vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 5 såvitt nu är i fråga bör dels kvalitetskraven i PBL preciseras med avseende på byggnadsmaterial som är bra ur allergisynpunkt, dels föreskrifter utfärdas så att bostäder förses med lämpligt förråd för förvaring av rotfrukter m.m. Yrkande 7 innefattar krav på att riksdagen beträffande bostadskvalitet uttalar att tillräckligt stora bostadsrum, tillgång till tvättstuga och balkong/uteplats är normala standardkrav.

I motion 1985/86:77 (s) framhålls att allt fler människor får allergiska

reaktioner och att det är det moderna samhällets användning av en mängd nya material som utlöser dessa allergiska reaktioner. Med hänvisning härtill förordas i motionens yrkande 2 att material som kan medföra allergiska besvär inte bör få användas om det finns andra likvärdiga material att tillgå – detta även om dessa material är något dyrare.

Den under allmänna motionstiden 1986 väckta motionen 1985/86:Bo508 (fp) innefattar krav på att statens planverk skall få i uppdrag att i samråd med socialstyrelsen och naturvårdsverket göra en översyn av reglerna för godkända bullervärden. Enligt motionärerna har det i praxis visat sig att bullerstörningar mycket ofta ger besvär för många människor som kanske är känsligare än normalt även om bullervärdena i sig är "godkända".

I den likaledes under allmänna motionstiden 1986 väckta motionen 1985/86:Bo516 (m) begärs förslag som kan förbättra skyddet för människors hälsa mot kemiska hälsorisker i miljön. Enligt motionären innebär kemiska-fysikaliska hälsorisker orsakade av avdunstning av kemiska ämnen eller utstrålning av radioaktivt material att allmänheten utsätts för nya risker jämfört med tidigare. För att komma till rätta med detta föreslås att lagen om kemiska produkter ändras så att den omfattar byggnadsmaterial, att regler för förhandsgodkännande av byggnadsmaterial utarbetas samt att byggnormens bestämmelser om luftomsättning förbättras.

I motion 1985/86:Bo517 (m) – även denna motion från allmänna motionstiden 1986 – begärs förslag till åtgärder för att motverka och förebygga hälsorisker orsakade av radon i bostäder och andra lokaler som omfattas av hälsoskyddslagen. Enligt motionären bör gränserna för den högsta tillåtna radonhalten sänkas för såväl nybyggda som ombyggda hus.

Utskottet tar först upp frågan om användningen av byggnadsmaterial som kan orsaka allergiska reaktioner.

I sitt yttrande SoU 1985/86:1 y tar socialutskottet upp frågan om byggnadsmaterial och allergiska reaktioner. Socialutskottet erinrar härvid om de många typer av allergi som finns och att vad som är harmlöst för en allergiker kan vara besvärande eller skadligt för en annan. Det går enligt socialutskottet inte att finna en enkel och enhetlig lösning på dessa problem. De riktlinjer som ges i propositionen ligger enligt socialutskottet väl i linje med vad riksdagen tidigare uttalat. Den forskning och utveckling som pågår anges vidare kunna ge underlag för mera specificerade krav. När det finns fullgoda ersättningsmaterial att tillgå bör sådana enligt socialutskottet självfallet användas om det inte ter sig helt orimligt med hänsyn till byggnadens användning.

Med det anförda avstyrker socialutskottet de aktuella motionerna.

Bostadsutskottet vill erinra om att regeringen beslutat tillkalla en kommitté med uppgift att undersöka vilka forskningsbehov som finns och vad samhället kan göra för att motverka uppkomsten av allergi. Bl. a. skall undersökas forskningsbehovet avseende material i bostäder. Kommittén skall arbeta t. o. m. år 1987.

Frågan om att helt undanröja eller så långt möjligt minska uppkomsten av allergi i bostäder är enligt bostadsutskottets uppfattning betydelsefull. Bostadsutskottet har vid flera tillfällen tidigare (bl. a. BoU 1984/85:4 och 19) behandlat frågor om hälsorisker i bostäder; främst i anslutning till förslag om

åtgärder för att komma till rätta med fukt- och mögelproblem i våra bostäder. Även åtgärder inom bostadsfinansieringssystemet i avsikt att minska vissa byggnadshygieniska olägenheter har vidtagits.

Med hänvisning till vad socialutskottet anfört samt mot bakgrund av vidtagna åtgärder och pågående utredningsarbete avstyrker bostadsutskottet motionerna 1985/86:73 (vpk) yrkande 5 såvitt nu är i fråga samt motion 1985/86:77 (s) yrkande 2.

Utskottet övergår nu till att behandla vad som i motion 1985/86:73 (vpk) föreslagits beträffande förråd och vissa bostadskvaliteter m.m.

Vad i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 5 såvitt nu är i fråga föreslagits om ett riksdagens uttalande om bl. a. att tillämpningsföreskrifter utfärdas avseende lämpliga förråd för förvaring av rotfrukter avstyrks av utskottet. Utskottet, som givetvis inte har någon annan uppfattning än motionärerna om behovet av lämpliga förråd, vill erinra om att i Svensk byggnorm tagits in föreskrifter om utformning av sådana.

Som framgått ovan föreslås i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 7 ett riksdagens uttalande bl. a. om att tillräckligt stora bostadsrum skall vara ett normalt standardkrav. Förslaget har inte närmare motiverats i motionen. Vad i motionen föreslagits avviker inte från vare sig dagens regler eller från de som kommer att gälla sedan PBL trätt i kraft. Ett uttalande enligt motionärernas förslag framstår sålunda som överflödigt. Motionsyrkandet avstyrks.

Med anledning av vad som i motion 1985/86:Bo508 (fp) anförts om gränserna för godkända bullervärden vill utskottet anföra följande.

Statens planverk har regeringens uppdrag att utarbeta tillämpningsföreskrifter till PBL. I detta arbete övervägs bl. a. frågor om godtagbara bullervärden m.m. Det får enligt bostadsutskottets mening förutsättas att dessa överväganden också omfattar de särskilda bullerproblem som kan finnas kring vissa nya installationer t. ex. värmepumpar. Utskottet är med hänsyn härtill inte nu berett förorda en särskilda översyn av hithörande frågor. Det bör erinras om att naturvårdsverket till regeringen överlämnat ett förslag om riktvärden för trafikbuller. Frågan övervägs för närvarande i regeringens kansli. Motion 1985/86:Bo508 (fp) avstyrks med hänvisning till pågående överväganden.

Förslagen i motionerna 1985/86:Bo516 (m) och Bo517 (m) om skyddet mot kemiska hälsorisker resp. radon i bostäder behandlas av utskottet i ett sammanhang.

Som framgår av redovisningen ovan innebär förslaget i PBL att kraven på trevnad och hygien i våra bostäder bör bestämmas med utgångspunkt i vad som är sanitär olägenhet i hälsoskyddslagstiftningen. Kravet på goda hygieniska förhållanden innebär sålunda att i byggnader ingående byggnadsmaterial inte får medföra hygieniska olägenheter därför att de t. ex. avger formaldehyd eller strålningsfarliga partiklar. Som redovisas i 1986 års budgetproposition (bil. 13 s. 86) utarbetar planverket tillsammans med arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen ett handlingsprogram för hälsoskyddet i byggnader. I fråga om strålning i bostäder har regeringen uppdragit åt statens strålskyddsinstitut, socialstyrelsen, planverket samt statens mät- och provråd att ur olika aspekter följa utvecklingen. Uppdraget innefattar

bl. a. att planverket – inom ramen för pågående översyn av Svensk byggnorm – skall utarbeta förslag till föreskrifter som ger kommunerna möjligheter att vid bygglovsprövningen ställa krav på åtgärder som begränsar den genomsnittliga kollektiva expositionen av radondöttrar och för gammastrålning i bebyggelsen så långt som är praktiskt och ekonomiskt rimligt. Kraven skall vidare medföra att radondotterhalten i en bostad inte får överstiga det gränsvärde eller motsvarande som de ansvariga myndigheterna fastställer. Det får vidare förutsättas att nya medicinska och andra rön i den mån de får genomslag i hälsoskyddslagstiftningen också ger effekter på de regler som styr byggandet.

Utskottet har tidigare (BoU 1984/85:19) bl. a. anfört att ett arbete pågår i avsikt att bestämma normer angående formaldehyd i inomhusluften. Beträffande strålningsrisker pågår, som redovisats ovan, ett omfattande arbete.

Med hänvisning till det nu anförda avstyrker utskottet motionerna 1985/86:Bo516 (m) och Bo517 (m).

5.3 Krav på befintliga byggnader

5.3.1 Krav vid ändring av byggnader

De krav som i dag skall uppfyllas vid ändring av byggnader utgår från de krav som ställs när nya byggnader uppförs. Enligt bostadsministern (s. 236) talar dock en rad skäl för att man nu bör ge utrymme för en mer nyanserad syn på vilken standard som behövs vid ändring av byggnader. Ändring av byggnader bör därför enligt förslaget prövas efter andra grunder än de som gäller vid nybyggnad. Regelsystemet föreslås sålunda uppbyggt på ett sådant sätt att den befintliga byggnadens behov, områdets behov och brukarnas önskemål på ett bättre sätt kan beaktas vid prövning av byggnadsåtgärdernas lämplighet.

Enligt 3 kap. 10 § i regeringens förslag skall vid ombyggnad byggnaden tillföras sådana egenskaper att den kan fungera på ett tillfredsställande sätt för brukarna. För tillbyggnader som kräver bygglov innebär det att samma krav bör gälla som för nya byggnader. Vid ombyggnader innebär förslaget att det skall finnas möjlighet att i vissa avseenden sänka kraven i förhållande till kraven vid nybyggnad. Vilka närmare egenskaper och kvaliteter som krävs skall anges i särskilda ombyggnadsföreskrifter.

Slutligen föreslås att kommunen genom detaljplan eller områdesbestämmelser skall kunna avvika från ombyggnadsföreskrifterna, förutsatt att bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Kraven vid ändring av byggnad tas upp i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73. Enligt motionens yrkande 9 a bör sålunda varsamhetsaspekten som den kommer till uttryck i den nu aktuella paragrafen gälla inte enbart byggnaden som sådan utan även de människor som bor eller arbetar där. Motionärerna motsätter sig – yrkande 9 b – dessutom att kommunen genom detaljplan eller områdesbestämmelser skall kunna avvika från ombyggnadsföreskrifterna om bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Enligt motion 1985/86:74 (c) såvitt nu är i fråga bör normerna för

ombyggnad anpassas så att det alltid är mer fördelaktigt för en husägare att renovera ett värdefullt äldre hus varsamt än att genomgripande förändra det eller riva det. För att tillgodose dessa synpunkter bör enligt motionären bestämmelserna i 3 kap. 10 § ändras.

Kulturutskottet tar i sitt yttrande KrU 1985/86:2 y upp det nu aktuella förslaget i motion 1985/86:74 (c). Med hänvisning till motivuttalandena till 3 kap. 10 § konstaterar kulturutskottet att de kulturminnesvårdande och miljömässiga synpunkterna i rimlig grad får anses tillgodosedda i lagförslaget. Utifrån de aspekter kulturutskottet har att bevaka anser detta utskott därför inte att motionen bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Bostadsutskottet gör följande bedömning.

De grundläggande egenskaper och kvaliteter i bebyggelsen som samhället värnar om uttrycks i de krav som formuleras för nybyggnader. Vilka av dessa krav som bör hävdas vid ändring och förnyelse av den befintliga bebyggelsen måste enligt utskottets mening bestämmas med hänsyn till ytterligare två aspekter. Den ena är att förnyelsen måste ske på ett sådant sätt att den redan befintliga miljöns värden beaktas. Den andra är att kraven måste avvägas mot de resurser som kan sättas in för förnyelsen av våra byggnader. Kraven vid ombyggnad måste därför kunna nyanseras i olika avseenden. De av regeringen i 3 kap. 10 § förordade kraven vid ändring av byggnader har också denna utgångspunkt.

Utskottet kan med hänvisning till det anförda inte ställa sig bakom förslagen i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 9 a och 9 b. Ett genomförande av motionens förslag i denna del skulle enligt utskottets mening innebära minskade möjligheter att nyansera ombyggnadskraven i enlighet med vad utskottet ovan förordat och därmed också minska möjligheterna att tillvarata värdena i den redan byggda miljön. Brukarnas berättigade krav får aktualiseras i samma ordning som för närvarande. Motionsyrkandena avstyrks.

Utskottet kan inte heller ansluta sig till förslaget i motion 1985/86:74 (c) i nu aktuell del. Som kulturutskottet konstaterar får de kulturminnesvårdande och miljömässiga synpunkterna i rimlig grad anses tillgodosedda genom lagförslaget. Underhållskravet sådant det formulerats i propositionen kommer att undanröja de i motionen yppade farhågorna. Dessutom erinrar bostadsutskottet om att riksdagen under riksmötet 1986/87 kommer att föreläggas ett regeringsförslag om ändrade regler för de s. k. ROT-lånen. Ett genomförande av denna ändring kan väntas medföra en mera varsam upprustning av våra bostäder i samband med ombyggnad än i dag. Motionen avstyrks såvitt nu är i fråga.

Regeringens förslag till utformning av 3 kap. 10 § tillstyrks i vad paragrafen inte avser tillgänglighetsfrågor. Till denna senare fråga återkommer utskottet nedan (avsnitt 5.4.1).

Enligt utskottets mening bör en rubrik med lydelsen "Befintliga byggnader" tas in före 3 kap. 10 §.

Avslutningsvis tar utskottet i detta avsnitt upp den under allmänna motionstiden 1985 väckta motionen 1984/85:2217 (c). Enligt motionärerna är det inte alltid rimligt att kräva nybyggnadsstandard vid ombyggnation. Med hänvisning härtill hemställs, såvitt nu är i fråga, att dispenser skall kunna ges

från byggnormens krav om nybyggnadsstandard vid ombyggnad.

Som framgår av utskottets redovisning ovan innebär förslaget i PBL att kraven vid ändring av byggnader bör prövas efter andra grunder än de som gäller vid nybyggnad. Kraven föreslås sålunda utgå från den befintliga byggnadens förutsättningar, områdets behov och brukarnas önskemål på ett annat sätt än vad som är möjligt genom dagens byggnadslagstiftning. Vad i motion 1984/85:2217 (c) såvitt nu är i fråga föreslagits får sålunda anses i allt väsentligt tillgodosett genom nu föreliggande förslag. Motionen avstyrks.

5.3.2 Krav på bebyggelse med särskilt bevarandevärde

Byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär får enligt 3 kap. 12 § inte förvanskas. Utskottet har inga invändningar i sak mot förslaget i denna del. Det bör alltså vara möjligt att med stöd av PBL hävda längre gående krav på byggnader med särskilt bevarandevärde i enlighet med regeringens förslag. Däremot bör enligt utskottets mening det i bestämmelsen använda begreppet "samlad bebyggelse" bytas ut. Detta begrepp bör enligt utskottets mening förbehållas de i lagförslagets 8 kap. av utskottet förordade bestämmelserna om bygglovsbefrielse för vissa åtgärder på byggnader som inte ingår i en samlad bebyggelse. Det aktuella begreppet bör alltså i förevarande sammanhang ersättas av begreppet "ett bebyggelseområde". De motiv som angivits i propositionen avseende det nu aktuella lagrummet bör alltså även enligt utskottets uppfattning vägleda lagtillämpningen.

5.3.3 Krav på underhåll av byggnader

Enligt bostadsministerns uppfattning (s. 243) skulle kraven på byggnaders egenskaper i stort sett vara värdelösa om de inte kompletterades med en underhållsskyldighet för byggnadens ägare. Med hänvisning härtill föreslås – 3 kap. 13 § – att en byggnad kontinuerligt skall underhållas så att bärförmågan och stadgan hos de bärande delarna, anordningarna för skydd mot brand, olycksfall och fukt samt anordningarna för handikappanpassning, trevnad, hygien, energihushållning och avfallshantering i skälig utsträckning hålls i stånd. Förslaget innebär vidare att byggnadens yttre skall hållas i vårdat skick.

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

Centerpartiet framhåller i sin partimotion 1985/86:69 yrkande 2 att kraven på underhåll av byggnader utökas genom förslaget till PBL. Enligt motionärerna är det för en god hushållning med naturresurser viktigt att byggnader underhålls inte minst vad gäller åtgärder för energihushållning. Samtidigt anförs dock att driftsbyggnader för jord- och skogsbruk i dag inte omfattas av något underhållskrav. Något sådant krav finns enligt motionärerna inte heller nu anledning att ställa.

När det gäller byggnader för rörelse måste underhållskraven enligt

motionärerna anpassas till rörelsens art, och det finns därför inte anledning att ställa högre krav än vad som erfordras med hänsyn till grannars trivsel. Rörelsebyggnaders hållbarhet och funktion förutsätts vidare bevakade vid skyddsronder inom företaget, och det finns därför ingen anledning att byggnadsnämnden bevakar detta särskilt.

Utskottet behandlar först underhållskravets tillämpning på jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader.

Jordbruksutskottet tar i sitt yttrande JoU 1985/86:2 y upp frågan om underhållskravet för byggnader med avseende på dess tillämplighet på jord- och skogsbrukets driftsbyggnader. Jordbruksutskottet anför härvid följande.

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

Bostadsutskottet delar jordbruksutskottets uppfattning.

Vad bostadsutskottet med anslutning till jordbruksutskottets yttrande nu anfört tillgodoser i allt väsentligt syftet med motion 1985/86:69 (c) yrkande 2 såvitt avser underhållskravet för jord- och skogsbrukets driftsbyggnader.

Med anledning av vad som i centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 2 anförts om underhållskravets tillämpning på rörelsebyggnader vill utskottet anföra följande.

Av motiveringen till den aktuella bestämmelsen framgår att en skälighetsbedömning skall kunna göras vid tillämpningen i det enskilda fallet. I fråga om byggnader innebär detta bl.a. att kravet på underhåll blir lägre för en industribyggnad som ligger avskilt inom ett industriområde än för en byggnad som är centralt belägen t. ex. i en stadskärna. Även byggnadens användning och återstående brukstid påverkar bedömningen av vilka underhållsåtgärder som erfordras. Kravet på underhåll är sålunda förenat med en betydande flexibilitet. Utskottet är med hänvisning härtill inte berett att ytterligare minska underhållskraven för rörelsebyggnader i enlighet med vad som föreslås i centerpartiets partimotion 1985/86:69 (c) yrkande 2. Det framstår enligt bostadsutskottets mening som rimligt att samhället kan begära att grundläggande funktioner hålls i stånd t. ex. i vad gäller anordning-

ar för tillgänglighet, för skydd mot olycksfall och brand, för avfallshantering eller för att hindra att hälsorisker uppstår.

Mot bakgrund av det ovan anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag i vad avser 3 kap. 13 §.

5.4 Krav på tillgänglighet m.m.

I korthet innebär regeringsförslaget i fråga om kraven på tillgänglighet att nu gällande krav med vissa skärpningar förs över till PBL. Förslagets närmare utformning redovisas i det följande.

5.4.1 Tillgänglighet i byggnader

Enligt förslaget till 3 kap. 7 § skall bostäder, arbetslokaler och lokaler till vilka allmänheten har tillträde vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Om det behövs skall byggnaderna vara försedda med hiss. Undantag från hisskravet görs dock för bostadshus med färre än tre våningsplan. I dessa fall skall dock byggnaden utföras så att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet.

Undantag från tillgänglighetskravet får enligt förslaget medges för en- och tvåbostadshus om det är befogat med hänsyn till terrängen.

För arbetslokaler får undantag medges om det är befogat med hänsyn till arten av den verksamhet som skall bedrivas där.

Tillgänglighet i byggnader tas upp i flera motioner, varav två är väckta under allmänna motionstiden 1985.

Enligt motion 1984/85:2152 (c) yrkande 5 bör vissa lättnader i normkraven i fråga om tillgänglighet genomföras för att underlätta tillkomsten av små och billiga bostäder.

Med hänvisning till motion 1984/85:2214 (c) föreslås i motion 1984/85:2217 såvitt nu är i fråga att dispens från reglerna om handikappanpassning av industribyggnader skall kunna medges i vissa fall. Enligt motionärerna finns det industribyggnader där arbetets art inte gör det möjligt för en rörelsehindrad att arbeta och att det i sådana fall måste finnas möjlighet till dispens från tillgänglighetskraven.

Vänsterpartiet kommunisterna för i sin partimotion 1985/86:73 fram en rad yrkanden avseende tillgänglighetskraven. Enligt motionens yrkande 5, såvitt nu är i fråga, bör riksdagen sålunda i anslutning till bestämmelserna i 3 kap. uttala att större hänsyn måste tas och tillämpningsföreskrifter utfärdas bl.a. i vad gäller orienterbarhet. I motionens yrkande 8 hemställs att krav skall ställas på installation av hiss eller annan lyftanordning också i tvåvåningshus. Enligt motionärerna är regeringens förslag på denna punkt – att endast förbereda för hiss – en halvmesyr. Att i efterhand komplettera med hiss ställer sig enligt motionärerna dyrare, och det finns därför stor risk att någon sådan komplettering inte kommer till stånd.

Enligt motion 1985/86:77 (s) är det en förutsättning för att människor med olika former av funktionsnedsättningar skall fungera i samhället att bostäder, offentlig miljö, arbetsplatser och utemiljö är tillgängliga. Med utgångspunkt häri förs i motionen fram en rad krav som avser tillgänglighetsfrågor m.m.

I motionens yrkande 3 hemställs sålunda att bestämmelserna i 3 kap. 7 § skall tolkas så att med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga även skall avses allergi. En sådan tolkning av den aktuella bestämmelsen motiveras enligt motionärerna av att en allergikers möjlighet att vistas i en olämplig lokal kan vara lika obefintlig som möjligheten för en rörelsehindrad att gå i en trappa.

Socialutskottet tar i sitt yttrande SoU 1985/86:1 y upp förslagen avseende tillgänglighet och handikappanpassning av byggnader. Socialutskottet anför härvid bl.a. följande.

Socialutskottet delar den grundsyn som kommer till uttryck i motionerna, nämligen att kraven på tillgänglighet och handikappanpassning av byggnader bör tillgodoses så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt. Som framgår av propositionen är det dock ofrånkomligt att också ta andra hänsyn, vilka kan komma i konflikt med tillgänglighetskraven. En äldre miljö kan sålunda vara svår att anpassa på ett sätt som uppfyller moderna krav utan att den ursprungliga karaktären går förlorad. Ett annat problem är att kostnaderna för anpassning framför allt vid ombyggnad kan bli orimligt höga med hänsyn till de fördelar som uppnås. Även vid nybyggnad kan det i vissa fall te sig tekniskt och ekonomiskt orimligt att kräva att alla lokaler skall vara tillgängliga för rörelsehindrade. Det gäller t. ex. kravet i vpk-motionen (yrkande 8) om hiss i alla tvåvåningshus. En avvägning mellan sådana olika hänsyn är ofrånkomlig. Enligt utskottets mening har man i propositionen gjort en balanserad avvägning mellan alla de olika intressen som här gör sig gällande. Det är knappast möjligt att nu komma längre i fråga om lagreglerade krav på handikappanpassning. Utskottet vill emellertid framhålla att hänsynen till rörelsehindrade, syn- och hörselskadade samt andra med olika former av handikapp bör ingå som ett självklart led vid bedömningen av alla frågor om bygglov.

Med hänvisning till det anförda avstyrker socialutskottet de behandlade motionsyrkandena.

Med anledning av vad som i proposition och motioner framförts avseende tillgänglighet i byggnader vill bostadsutskottet anföra följande.

Betydelsen av att öka tillgängligheten såväl i våra bostäder som i den anknytande boendemiljön och i samhället i övrigt kan enligt bostadsutskottets mening inte tillräckligt betonas. Värdet av en sådan ökad tillgänglighet har i sig inte heller satts i fråga. Samhället har också vidtagit en rad åtgärder för att åstadkomma en ökad tillgänglighet. Dessa åtgärder har avsett såväl tvingande lagregler som ekonomiska stimulansåtgärder. Utskottet vill i detta sammanhang peka på dels det s.k. hissbidraget som kunnat utgå under åren 1984–1986 för att förbättra tillgängligheten i första hand i äldre trevåningshus som i betydande utsträckning saknar hiss, dels de år 1985 beslutade (prop. 1984/85:142, BoU 24) åtgärderna för att förbättra boendeförhållandena för gamla, handikappade och långvarigt sjuka.

Bostadsutskottet delar sålunda bostadsministerns uppfattning (s. 492) att målet för samhällets strävande bör vara att alla bostäder skall kunna bli tillgängliga. Först därmed ges förutsättningar för att alla människor på lika villkor skall kunna delta i samhällslivet. Ett uppfyllande av detta mål innebär dessutom att äldre, handikappade och långvarigt sjuka kan bo kvar i sina bostäder i större utsträckning än de hittills kunnat göra. Som framhålls i

socialutskottets yttrande är det dock ofrånkomligt att målet om en total tillgänglighet för alla måste avvägas mot vad som är praktiskt och ekonomiskt möjligt att genomföra. Förslaget i propositionen är också ett utfall av en sådan avvägning. En avvägning mellan olika intressen av detta slag är av naturliga skäl alltid svår att göra och utfallet kan nästan alltid kritiseras från den ena eller andra utgångspunkten. Bostadsutskottet delar dock socialutskottets principiella uppfattning att man i propositionen har gjort en balanserad avvägning mellan de olika intressen som här gör sig gällande.

Med hänvisning till det nu anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag i vad avser utformningen av 3 kap. 7 §. Utskottet kan därmed inte ställa sig bakom förslagen i motionerna 1984/85:2217 (c) såvitt nu är i fråga, 1985/86:73 (vpk) yrkandena 5 såvitt nu är i fråga och 8 samt 1985/86:77 (s) yrkande 3. Enligt bostadsutskottets mening får syftet med flera av de nu behandlade motionsyrkandena anses tillgodosett genom vad i propositionen förordats.

Även vad i motion 1984/85:2152 (c) yrkande 5 föreslagits beträffande lättnader i tillgänglighetskraven för att underlätta tillkomsten av små och billiga lägenheter avstyrks med hänvisning till det nu anförda.

Genom förslaget till 3 kap. 9 § undantas fritidshus med högst två bostäder från kravet på tillgänglighet. Anläggningar med fritidshus – t.ex. en stugby – som hyrs ut på sådant sätt att tillstånd för hotellrörelse erfordras är dock inte undantagna.

I motion 1985/86:77 (s) yrkande 4 hävdas att bestämmelserna avseende fritidshus bör skärpas så att fler fritidshus än de som enbart är avsedda för hotellrörelse blir tillgängliga ur handikappsynpunkt. Dessutom förordas att vissa minimikrav på tillgänglighet skall gälla alla fritidshus. Som exempel på ett sådant minimikrav nämner motionärerna att dörrbredden bör uppgå till minst 80 cm.

När det gäller kraven för fritidshus erinrar socialutskottet i sitt yttrande SoU 1985/86:1 y om att fritidshus som ingår i en större anläggning av typ stugby inte avses bli undantagna från de allmänna kraven på tillgänglighet. Vad som avses är sålunda enskilda fritidshus byggda i ägarens egen regi. Det skulle enligt socialutskottet därför föra alltför långt att uppställa långtgående generella krav för fritidshus. Ägarens önskemål bör enligt socialutskottets mening bli avgörande i sådana fall. Den som vill avstå från bekvämlighet för att få ett fritidshus till en rimlig kostnad bör kunna få göra det. Socialutskottet avstyrker därmed motion 1985/86:77 (s) yrkande 4.

En av utgångspunkterna för förslaget till PBL är att kraven skall kunna anpassas till byggnadens avsedda ändamål. Det är enligt bostadsutskottets mening mot bakgrund härav som förslaget om att fritidshus skall undantas från vissa av de allmänna krav på byggnader som ställs i 3 kap. bör ses. Fritidshusen används normalt sett under en begränsad del av året, och det framstår därför inte som orimligt att vissa krav inte hävdas lika starkt för fritidshus som för permanentbostäder. Bostadsutskottet delar sålunda bostadsministerns uppfattning att kraven om hushållning med energi, om tillgänglighet samt om material och byggnadssätt inte bör gälla för fritidshus.

Vad utskottet nu anfört innebär att motion 1985/86:77 (s) yrkande 4 avstyrks. Regeringsförslaget i vad avser 3 kap. 9 § tillstyrks. I likhet med socialutskottet vill dock bostadsutskottet erinra om att fritidsanläggningar

som hyrs ut på ett sådant sätt att de är att betrakta som hotellrörelse omfattas av tillgänglighetskraven på samma sätt som hotell.

Vid ändring av byggnader skall dessa enligt förslaget till 3 kap. 10 § i princip uppfylla samma krav på tillgänglighet som nybyggnad. Hänsyn skall dock tas till den enskilda byggnadens förutsättningar. Kommunen kan dessutom vid ombyggnad i detaljplan eller områdesbestämmelser ställa lägre krav, om bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Enligt yrkande 6 i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 bör möjligheten till avsteg från kravet på tillgänglighet vid ombyggnad endast få utnyttjas ytterst restriktivt.

I motion 1985/86:77 (s) yrkande 5 hemställs att 3 kap. 10 § skall ändras så att tillgänglighetsaspekterna vid ändring av byggnad beaktas i större utsträckning. Enligt motionärerna känns det mycket oroande att kommunerna skall få göra ytterligare avsteg från dessa krav genom beslut i detaljplan. När planer upprättas som minskar tillgänglighetskraven måste enligt yrkande 6 dessa planer därför brytas ned kvartersvis – detta för att avstegen inte skall komma att omfatta alltför stora områden.

Det finns enligt motionärerna fall där fastighetsägaren av kommunen måste kunna åläggas att utföra åtgärder för en förbättrad tillgänglighet, även om detta kan te sig oskäligt dyrt för den enskilda fastigheten. Enligt motionens yrkande 7 skall i sådana fall kommunen kunna ersätta fastighetsägaren.

Med anledning av vad som föreslagits beträffande kraven på tillgänglighet vid ändring av byggnader vill utskottet anföra följande.

Utskottet har ovan ställt sig bakom målet att samhällets strävande bör vara att alla bostäder skall kunna bli tillgängliga. Detta mål måste naturligtvis också gälla det befintliga bostadsbeståndet. Det är enligt bostadsutskottets mening därför nödvändigt att kraven på tillgänglighet hävdas även i samband med ändring av byggnader. Utskottet instämmer med propositionen (s. 240) att det i något väsentligt avseende inte finns skäl att ha en annan utgångsnivå i föreskrifterna för ombyggnad än den som gäller vid nybyggnad när det gäller tillgängligheten. Förslaget i vad avser 3 kap. 10 § tillstyrks. Motionerna 1985/86:73 (vpk) yrkande 6 samt 1985/86:77 (s) yrkandena 5, 6 och 7 avstyrks av utskottet med hänvisning till det nu anförda i den mån de inte kan anses tillgodosedda med vad i propositionen förordats.

Enligt förslaget i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 9 c skall kommunen ha möjlighet att ställa krav på åtgärder för att åstadkomma tillgänglighet även när en ombyggnad ej planeras.

Beträffande förslaget i den nu aktuella motionen erinrar socialutskottet i sitt yttrande SoU 1985/86:1 y om vad som anförs i propositionen om att byggnadslagstiftningen i princip inte bör ha tillbakaverkande kraft. Socialutskottet anför vidare att det i propositionen erinras om de möjligheter som finns enligt bostadssaneringslagen (1973:531) att ålägga en ägare av hyreshus med bostadslägenheter att rusta upp lägenheterna till viss minimistandard. Med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160) kan enligt socialutskottet förbättringsåtgärder dessutom krävas beträffande arbetslokaler. Med hänvisning härtill och till bostadsministerns uttalande (s. 245) att ytterligare krav på

förbättringar måste prövas mot bakgrund av bl.a. mycket ingående samhällsekonomiska och finansiella överväganden avstyrker socialutskottet motionsförslaget.

Bostadsutskottet vill tillägga att det inom ramen för den nuvarande byggnadslagstiftningen dock är möjligt att bl. a. ställa krav på handikappanpassning av vissa utrymmen i terminalbyggnader. För befintliga byggnader skall således enligt förslaget till 17 kap. 21 § gälla att terminalbyggnader för kollektivtrafik även sedan PBL trätt i kraft skall anordnas så att de uppfyller skäliga krav på handikappanpassning – detta oavsett om några andra byggnadsåtgärder skall vidtas.

De av bostadsministern och socialutskottet anförda skälen för att inte införa några nya förbättringskrav för befintliga byggnader, som inte har samband med andra ändringar, äger enligt bostadsutskottets mening sådan tyngd att några förändringar i de förordade bestämmelserna inte nu bör vidtas. Motion 1985/86:73 yrkande 9 c avstyrks med hänvisning härtill. Regeringens förslag till utformning av 17 kap. 21 § tillstyrks.

5.4.2 Tillgänglighet till anläggningar m.m.

I fråga om andra anläggningar än byggnader m.m. för vilka bygglov krävs skall kravet på handikapptillgänglighet enligt förslaget – 3 kap. 14 § – tillämpas. I fråga om anläggningar i övrigt skall kravet tillämpas i skälig utsträckning.

Yrkande 8 i motion 1985/86:77 (s) innebär att de nu aktuella bestämmelserna skall preciseras med avseende på tillgängligheten vid idrottsplatser och liknande anläggningar. Enligt motionärerna skall bestämmelsen utformas så att åskådarplatser, omklädningsrum, duschar och liknande utrymmen på idrottsplatser och campingplatser skall vara tillgängliga för handikappade. Ett sådant krav anges dock inte innebära att varje åskådarplats skall vara tillgänglig.

Med anledning av förslagen beträffande tillgänglighetskraven för andra anläggningar än byggnader anför socialutskottet i sitt yttrande SoU 1985/86:1 y följande.

Utskottet delar motionärernas uppfattning om det angelägna i att den yttre miljön så långt möjligt görs tillgänglig för alla och i att stor hänsyn tas till framkomligheten vid planering av olika fritids- och rekreationsanläggningar. Propositionen ger uttryck åt samma syn.

Reglerna i 3 kap. 14 § i lagförslaget är mycket långtgående. Paragrafens ordalydelse motsägs dock i viss mån av motiveringen (se bl. a. s. 515 och 525). Utskottet delar därför uppfattningen att innebörden av denna bestämmelse behöver klargöras.

Utskottet anser det i övrigt inte möjligt att gå längre än propositionen med hänsyn till de avvägningar som alltid måste göras vid planering och byggande. Självklart bör handikappanpassning ske när det finns ett befogat intresse därav och erforderliga åtgärder kan genomföras utan alltför stor olägenhet eller kostnad. Den ökade medvetenheten på detta område bör dessutom leda till att man allmänt mera uppmärksammar olika sätt att underlätta för handikappade. Som anförs i propositionen är det ofta mycket enkla åtgärder som behövs.

Socialutskottet avstyrker med hänvisning till det anförda samtliga nu behandlade motionsyrkanden.

Bostadsutskottet behandlar först vad socialutskottet anfört om behovet av att klargöra innebörden av bestämmelsen i 3 kap. 14 §.

Genom den aktuella bestämmelsen hävdas principen att bygglovspliktiga anläggningar skall uppfylla de krav som enligt 3 kap. 1–13 §§ ställs på byggnader. Med avseende på att de anläggningar som bestämmelsen avser är av mycket skiftande slag och därmed av mycket olika utförande kan naturligtvis inte alla de krav som ställs på byggnader aktualiseras för varje typ av anläggning. Motivtexten i denna del ger uttryck för att krav som är tillämpliga inte får eftersättas. I den mån ett krav är applicerbart på den aktuella anläggningen bör det sålunda hävdas med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 14 §.

Med anledning av vad som i motion 1985/86:77 (s) föreslagits beträffande tillgängligheten till idrottsplatser m.m. vill utskottet anföra följande.

Som utskottet redovisat ovan innebär förslaget till 3 kap. 14 § att krav på handikapptillgänglighet i princip kan ställas på alla bygglovspliktiga anläggningar vid såväl ny- som ombyggnad. Som bostadsministern framhåller innebär detta att t.ex. krav på att åskådarplatser vid en idrottsplats i lämplig omfattning görs tillgängliga för handikappade. Vad i motion 1985/86:77 (s) yrkande 8 föreslagits får således i inte ringa utsträckning anses tillgodosett redan genom det nu föreliggande förslaget. Motionsyrkandet avstyrks av utskottet med hänvisning härtill.

5.4.3 Tillgänglighet i den yttre miljön

När det gäller tillgängligheten i den yttre miljön omfattar förslaget dels tomter, dels allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader.

Enligt 3 kap. 15 § första stycket punkt 6 skall tillses att tomter, om det inte är obefogat med hänsyn till terrängen och till förhållandena i övrigt, kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Detta innebär att t.ex. lek- och utevistelseytor skall kunna användas av personer med funktionsnedsättningar.

Beträffande allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall tillgänglighetskraven enligt förslaget – 3 kap. 18 § – tillämpas i skälig utsträckning. Exempel på åtgärder som enligt bostadsministern härvid kan behövas är att gångvägar görs släta och halksäkra, att räcken anordnas vid ramper och trappor, att övergångsställen markeras på rätt sätt eller att extra stark belysning ordnas på vissa ställen.

Kraven på tillgänglighet i den yttre miljön tas upp i tre motioner, varav två från allmänna motionstiden 1985.

I motion 1984/85:1478 (s) från allmänna motionstiden 1985 hemställs att yttre arrangemang inom ett friluftsområde skall göras tillgängliga och användbara för handikappade. Med tanke på att motions- och rekreationsintresset domineras av verksamhet i utemiljö är enligt motionären tillgängligheten i den yttre friluftsmiljön oerhört viktig för handikappade.

I motion 1984/85:2135 (s), också den från allmänna motionstiden 1985,

föreslås att i nuvarande lagstiftning skall införas bestämmelser om närmiljöns och gångvägars tillgänglighet för människor med handikapp. Enligt motionärerna är det angeläget att tillgängligheten i den yttre miljön säkerställs av en lagstiftning motsvarande den som gäller för fastigheter och allmänna färdmedel.

Enligt motion 1985/86:77 (s) yrkande 1 bör föreskrifter utfärdas till 2 kap. 4 § första stycket punkt 5 avseende handikappanpassning av den yttre miljön. I sin motivering hänvisar motionärerna till att det enligt motivuttalandena till den aktuella bestämmelsen inte skall utfärdas några föreskrifter till densamma. Med hänsyn till att nästan all handikappanpassning i vårt samhälle i stort sett skett genom föreskrifter och bindande krav så bör sådana, enligt motionärerna, utfärdas också till 2 kap. 4 § punkt 5.

Även frågan om den yttre miljöns tillgänglighet tas upp av socialutskottet i dess yttrande SoU 1985/86:1 y. Socialutskottet anser det härvid inte möjligt att gå längre än propositionen i vad avser kraven på tillgänglighet med hänsyn till de avvägningar som alltid måste göras vid planering och byggande. Enligt socialutskottet bör handikappanpassning självklart ske när det finns ett befogat intresse därav och erforderliga åtgärder kan genomföras utan alltför stor olägenhet eller kostnad. Vidare bör det ökade medvetandet på detta område, enligt socialutskottet, leda till att man mera uppmärksammar olika sätt att underlätta för handikappade.

Bostadsutskottet har i det föregående betonat vikten av att öka tillgängligheten såväl i bostäder som i den omgivande miljön. Dessa strävanden bör enligt utskottets uppfattning omfatta inte bara den omedelbara närmiljön, t.ex. tomten, utan hela den yttre miljön. Utskottet kan också notera att regeringsförslaget i denna del innebär en skärpning av kraven på tillgänglighet i jämförelse med vad som nu gäller. Vidare vill utskottet erinra om att fr. o. m. halvårsskiftet 1985 ett statligt bidrag om 30 % av kostnaden kan lämnas för åtgärder som görs för att förbättra tillgängligheten i den yttre miljön.

Vad i motionerna 1984/85:1478 (s) och 1984/85:2135 (s) – som båda är väckta innan förslaget till PBL lagts fram – föreslagits får sålunda anses i inte ringa grad tillgodosett genom nu föreliggande förslag. Motionerna avstyrks med hänvisning härtill.

Utskottet kan inte heller ställa sig bakom förslaget i motion 1985/86:77 (s) yrkande 1 om att tillämpningsföreskrifter skall utfärdas till 2 kap. 4 § punkt 5. Som bostadsministern framhåller (s. 477) i ett motivuttalande skall det aktuella stadgandet ses som en sammanfattning av de krav på tillgänglighet som ställs i 3 kap. på byggnader, tomter samt allmänna platser. Till dessa bestämmelser i 3 kap. avses tillämpningsföreskrifter bli utfärdade, varför något behov av särskilda föreskrifter till den sammanfattande bestämmelsen i 2 kap. 4 § inte torde föreligga. Motion 1985/86:77 (s) yrkande 1 avstyrks med hänvisning till det nu anförda.

5.5 Parkering

I 3 kap. 15 § ställs krav på utrymmen bl. a. för parkering. I lagrådsremissen uttalade bostadsministern att kravet på fastighetsägarna att själva eller i samverkan svara för behovet av parkering på kommunalt initiativ kunde

omvandlas till en skyldighet att ekonomiskt bidra till en parkeringsanläggnings tillkomst och drift. Parkeringsköp nämndes som exempel på sådan samverkan. Lagrådet framhöll att det för närvarande råder osäkerhet om i vilken utsträckning det är lagligen möjligt att av en byggande kräva åtaganden av detta slag. Också frågan om förutsättningarna och formerna för ett åtagande var enligt lagrådet ovissa.

Med anledning av lagrådets invändningar vidhöll inte bostadsministern sina uttalanden i lagrådsremissen.

Enligt utskottets uppfattning finns emellertid anledning för riksdagen att förorda ytterligare överväganden i avsikt att utforma ett system med parkeringsköp. Det bör överlåtas åt regeringen att avgöra i vilka former dessa överväganden skall ske.

Vad utskottet nu anfört om vissa överväganden bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5.6 Vissa övriga frågor

Inledningsvis tar utskottet i detta avsnitt upp förslaget i den under allmänna motionstiden 1985 väckta motionen 1984/85:2801 (fp) yrkande 10 vari, såvitt nu är i fråga, hemställs att en skyndsam översyn av lagstiftningen på bostadsområdet skall göras i syfte att åstadkomma en avreglering och en minskad detaljstyrning.

Genom föreliggande förslag till PBL – ett förslag som inte var framlagt vid tidpunkten för motionens väckande – förordas en ordning som innebär ett smidigare förfarande än dagens. Det gäller t.ex. en förenkling och modernisering av plansystemet, den minskade bygglovsplikten i vissa fall och de ökade möjligheterna att få bygglov. Vad i motion 1984/85:2801 (fp) yrkande 10 såvitt nu är i fråga föreslagits får enligt utskottets mening anses i inte ringa grad tillgodosett genom det föreliggande förslaget och genom regeringens uppdrag till planverket att utarbeta föreskrifter till PBL. Motionsyrkandet avstyrks med hänvisning härtill.

I vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 4 ställs krav på att uppdraget till planverket att utfärda tillämpningsföreskrifter till PBL bör utsträckas till att också omfatta bestämmelserna i 3 kap. om friytor i 15 §, vid nybyggnad och i 10 § vid ombyggnad, om terrasser i 2 § samt om vissa övriga anläggningar och anordningar i 14 §.

Utskottet delar inte motionärernas uppfattning om behovet av tillämpningsföreskrifter i nu aktuella avseenden. Motionsyrkandet avstyrks.

Avslutningsvis tar utskottet i detta avsnitt upp två motioner från allmänna motionstiden 1986 om vissa säkerhetsfrågor.

I motion 1985/86:502 (s) anförs att ett antal mycket allvarliga olycksfall har inträffat i vattenrutschbanor. Det är enligt motionärerna därför anmärkningsvärt att några åtgärder inte har vidtagits. Med hänvisning härtill föreslås att föreskrifter om vattenrutschbanor inarbetas i ordningsstadgan.

Förslaget till 8 kap. 2 § innebär att anläggningar för idrotts- och fritidsändamål kommer att bli bygglovspliktiga. I ärenden om bygglov kommer därmed anläggningar av detta slag att prövas med avseende på om de uppfyller kraven i 3 kap. Häri innefattas bl. a. krav på att en anläggning skall ge ett tillfredsställande skydd mot olycksfall. Vid ny- och ombyggnad av

vattenrutschbanor kommer sålunda bygglovsprövningen att innefatta vissa grundläggande säkerhetsaspekter. Stadgandena i 3 kap. innebär vidare att anläggningar skall underhållas så att bl. a. deras säkerhetsegenskaper bevaras.

Frågor kring säkerhetsföreskrifter m.m. avseende tivolianordningar, dvs. karuseller, pariserhjul, bergbanor, bilbanor och liknande anordningar har tagits upp av ordningsstadgeutredningen i betänkandet Ordningslag (SOU 1985:24). Betänkandet är efter sedvanlig remissbehandling under beredning i regeringskansliet. Enligt bostadsutskottets mening bör ytterligare överväganden i hithörande frågor anstå i avvaktan på resultatet av denna beredning. Motion 1985/86:Bo502 (s) avstyrks med hänvisning härtill.

Enligt motion 1985/86:Bo503 (s) bör lagstiftningen kring lock på brunnar ändras så att krav ställs på att nyinstallerade brunnar eller brunnslock skall ha säkerhetsanordningar. Särskilt anmärkningsvärt är det enligt motionärerna att brunnar i mer tättbefolkade områden inte har barnskyddade lock, t.ex. brunnar som ligger i närheten av platser där barn ofta vistas som daghem, lekplatser och skolor.

Bostadsutskottet vill för sin del betona vikten av att åtgärder vidtas för att undanröja riskerna för såväl barnolycksfall som andra olycksfall. Med stöd av bestämmelserna i 3 kap. kommer också krav på skydd mot olyckor med avseende på brunnar att kunna ställas. Utskottet utgår från att dessa skyddsföreskrifter, i likhet med vad som nu gäller, kommer att omfatta byggnader och tomtmark.

Även frågan om skyddsåtgärder vid brunnar har tagits upp av ordningsstadgeutredningen i det ovan nämnda betänkandet. Bl. a. innefattar utredningens förslag till ordningslag en paragraf av innebörden att brunnar skall vara försedda med säkerhetsanordning ar för att skydda mot framför allt olyckor med barn. Ansvaret för att säkerhetsanordningar kommer till stånd och hålls i fullgott skick skall enligt utredningens lagförslag åvila ägaren av brunnen. Som utskottet redovisat ovan är utredningens förslag under beredning i regeringskansliet.

Pågående överväganden får avvaktas även beträffande denna fråga. Det finns skäl förutsätta att i dessa överväganden även ingår frågan om hur och i vilken omfattning säkerhetsanordningar avseende brunnslock skall hävdas. Syftet med motion 1985/86:Bo503 (s) får därför anses tillgodosett.

6 Översiktsplan

6.1 Översiktsplanens innehåll och utformning

Utskottet har ovan (avsnitt 2) vid behandlingen av plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp redogjort för sin syn bl. a. på översiktsplanens roll i plansystemet och därvid anfört att det finns skäl för uppfattningen att planformen bör regleras i lag; en uppfattning som också kommit till uttryck såväl i propositionen som i lagrådets yttrande. Utskottet kan sålunda inte dela den i moderata samlingspartiets partimotion 1985/86:66 motivledes framförda meningen att den översiktliga planeringen skall vara frivillig.

I detta avsnitt behandlar utskottet – bl. a. med anledning av vissa motioner – den närmare utformningen m.m. av reglerna om översiktsplan i 4 kap. lagförslaget.

I två motioner behandlas innehållet i översiktsplanen. Det gäller centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 12. vari hemställs att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts. Såvitt rör översiktsplanerna betonas i motionen vikten av att planerna anpassas efter kommunens situation och att behovet av översiktsplanering är ett helt annat i en kommun med många motstående intressen än i en glesbygdskommun med liten expansion. Ambitionsnivån i de kommuner som bedrivit försöksverksamhet med plan- och bygglagens plansystem bör enligt motionärernas uppfattning inte användas som riktmärke i flertalet kommuner eftersom denna planering varit mycket ambitiös. Även i folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 b behandlas översiktsplanerna. I motionen förordas att innehållet i dem begränsas. Enligt motionärerna får införandet av översiktsplanerna inte leda till att ett omfattande och kostsamt planeringsarbete påbörjas i kommunerna.

Förutom vad utskottet i avsnitt 2 anfört om översiktsplanens innehåll och utformning bör erinras om vad i propositionen (bl. a. s. 123–129) anförts i frågan. Där förordas bl. a. att i översiktsplanen bör behandlas de stora dragen i användningen av mark- och vattenområden. Översiktsplanen bör vidare behandla de långsiktiga strategiska frågorna om markanvändning och bebyggelse och närmast vara av programmässig och vägledande art samt ge uttryck för hur bestämmelserna i 2 kap. om allmänna intressen i princip bör tillgodoses inom kommunen.

Enligt lagrådets förslag till utformning av 4 kap. 1 § skall av översiktsplanen framgå grunddragen för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse. Vidare skall av planen framgå hur kommunen avser tillgodose riksintressen enligt NRL. I propositionen anges att översiktsplan skall finnas för hela kommunen. Dock anförs att det i de flesta kommuner finns områden där några särskilda planeringsöverväganden av långsiktig art inte behöver göras. Av planen bör framgå i vilka delar av kommunen denna situation råder. Till bemötande av vissa farhågor om att översiktsplaneringen skulle bli alltför ambitiös och omfattande anförs i propositionen att planen självklart skall utformas utifrån de olika uppgifter den skall tillgodose. Det får förutsättas att översiktsplanernas innehåll, liksom dagens informella översiktliga planering varierar avsevärt mellan kommuner med skiftande planeringsbehov och resurser. Planens innehåll bör inte detaljregleras i PBL. Om så ej sker skapas möjligheter till en successiv förbättring av planläggningens arbetsmetoder och planernas innehåll. I detta ligger att kraven på den första översiktsplanen inte bör ställas för högt. I propositionen föreslås (17 kap. 25 §) att kommunerna före den 1 januari 1990 skall ha antagit översiktsplan.

Med anledning av vad i propositionen och i centerpartiets och folkpartiets partimotioner anförts om översiktsplanens innehåll vill utskottet anföra följande.

Både i propositionen och i partimotionerna ges uttryck för uppfattningen att översiktsplanens innehåll inte bör detaljregleras i PBL utan att planernas innehåll och utformning bör utvecklas successivt alltefter att planläggningens

arbetsmetoder förbättras och fördjupas. Det har visat sig att den informella översiktliga planeringen som utvecklats i anslutning till dagens byggnadslagstiftning företer skiftande kvalitet och ambitionsnivå. Utskottet finner det väsentligt att planeringen får utvecklas i takt med de kommunala intentionerna och i enlighet med kommunernas uppfattning om de kvalitetskrav som bör ställas på den översiktliga planeringen. Utskottet utgår från att planerna ges ett sådant innehåll att den översiktliga planeringen, sådan den utvecklats hittills, inledningsvis kommer att utgöra grunden för den översiktliga planering som kommer att föras inom ramen för PBL. Utskottet vill också fästa uppmärksamheten på att kommunerna i översiktsplanerna bör redovisa sina avsikter vad gäller efterföljande reglering av markanvändningen. Redovisar kommunen att det behövs särskilda naturvårdshänsyn, bör således också redovisas om kommunen avser att ta upp frågan om bindande förordnanden.

I propositionen anförs att kraven på de första översiktsplanerna i kommunen inte bör ställas för högt. Detta har i motionerna tydligen tolkats så att översiktsplanerna så småningom kommer att göras alltför ambitiösa.

Det får enligt utskottets mening anses både naturligt och rimligt att planering alltefter som planeringsprocessen framskrider förfinas och fördjupas. Det finns ingen bärande invändning mot en sådan utveckling, en utveckling som ytterst bärs upp av kommunernas insatser och ambitioner och som ligger helt i linje med uppfattningen om ett till kommunerna decentraliserat planeringsansvar. Det finns inte skäl för riksdagen att genom ett uttalande gripa in i den utveckling avseende den översiktliga planeringens utformning m. m. som kan antas bli följden bl. a. av att denna planering nu lagfästs. Lagstiftningen ger heller inte möjlighet till någon styrning genom föreskrifter utfärdade av statliga myndigheter. Sammanfattningsvis finner emellertid utskottet att någon nämnvärd motsättning inte finns mellan vad i propositionen och i partimotionerna från centerpartiet och folkpartiet förordats om den översiktliga planeringens innehåll. I den mån motionerna inte kan anses tillgodosedda genom vad i propositionen förordats och utskottet nu anfört avstyrker utskottet bifall till motionerna.

Utskottet föreslår sålunda med hänvisning till det anförda att riksdagen avslår centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 12 såvitt nu är i fråga och folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 b.

För att markera att planernas innehåll och utformning skall få utvecklas successivt alltefter att planläggningens arbetsmetoder förbättras och fördjupas föreslår utskottet att de särskilda kraven på planhandlingar i 4 kap. 2 § första stycket första meningen slopas. Att redovisningen av en översiktsplan alltid sker med hjälp av såväl text som en eller flera kartor får anses självklart. Däremot finns det ingen anledning att förhindra att den erforderliga texten placeras direkt på kartan i stället för i en särskild handling i de fall detta är lämpligt.

Frågan om möjligheterna att i den översiktliga planeringen kunna avgränsa områden för fritidsbebyggelse tas upp i den under allmänna motionstiden 1985 väckta partimotionen 1984/85:2707 från moderata samlingspartiet. I yrkande 20 föreslås författningsändringar som gör det möjligt att differentiera servicenivån mellan olika detaljplaneområden. De boende inom ett fritidsområde skall enligt motionärerna inte kunna påräkna

skolskjutsar, snöröjning och kommunalt vatten och avlopp.

Motionen väcktes innan innehållet i propositionen var känt. Att låta den översiktliga planeringen ha den av motionärerna föreslagna bindande verkan beträffande det kommunala serviceansvaret strider mot vad utskottet ovan (avsnitt 2) enhälligt anfört om planformens förenlighet med regeringsformen. Vad i motionen yrkats om differentierad servicenivå låter sig inte förenas med kommunallagens regler om likabehandling av kommunens innevånare. Enligt utskottets mening bör de av motionärerna föreslagna författningsändringarna ej genomföras. Yrkandet avstyrks.

6.2 Samråd vid utarbetande av översiktsplanen m.m.

I 4 kap. 3 § anges att kommuner, när översiktsplan utarbetas eller ändras, skall samråda med länsstyrelsen samt med regionplaneorgan och kommuner som berörs av planen eller ändringen. Andra som har ett väsentligt intresse av planen skall beredas tillfälle till samråd. Enligt specialmotiveringen till paragrafen (s. 536) anges att t. ex. hyresgästorganisationer, handikapporganisationer, LRF, företagarföreningar och fackliga organisationer på distriktsnivå är sådana intressenter som skall beredas tillfälle till samråd.

I motion 1985/86:68 (s) föreslås, såvitt nu är i fråga, riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om obligatoriskt samråd med de handikappades organisationer i planarbetet. I motion 1985/86:Bo505 (c) yrkande 1 såvitt nu är i fråga föreslås – med hänvisning till motion 1985/86:So218 – ett riksdagens tillkännagivande om de handikappades möjligheter att påverka samhällsplaneringen.

Utskottet delar motionärernas uppfattning beträffande vikten av att de handikappades organisationer ges möjlighet att delta i planarbetet. I propositionen har givits uttryck för en liknande uppfattning. Emellertid föreskrivs där inget obligatoriskt samråd. Vad i propositionen anförts grundas enligt utskottets mening inte på någon annorlunda uppfattning än den motionärerna för fram om vikten av att handikapporganisationerna kommer till tals i planarbetet. Utformningen av lagförslaget i denna del bör ses som en möjlighet att få till stånd ett flexibelt och obyråkratiskt arbete när planerna utarbetas. Det kan förmodas inträffa att planer av mindre omfattning upprättas eller planändringar av mindre genomgripande natur företas i vilka handikappfrågor inte alls eller endast i ringa grad berörs. Att i dessa sammanhang föreskriva obligatoriskt plansamråd kan inte anses nödvändigt eller lämpligt. En sådan ordning skulle kunna bidra till en onödig byråkratisering av planarbetet, något som också motionärerna finner olyckligt.

De motiv som vägleder lagstiftningen om samråd m. m. får anses vara väl ägnade att i erforderlig utsträckning och vid bedömning i det enskilda fallet ge bl. a. de handikappades organisationer möjligheter till insyn i och påverkan på planarbetet. I socialutskottets yttrande till bostadsutskottet SoU 1985/86:1 y ges uttryck för en liknande uppfattning.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motion 1985/86:68 (s) såvitt nu är i fråga och tillstyrker 4 kap. 3 § regeringsförslaget. Motionen får anses vara i allt väsentligt tillgodosedd genom den utformning propositionen givits.

Detsamma gäller även motion 1985/86:Bo505 (c) yrkande 1 såvitt nu är i fråga.

Vad i övrigt föreslagits i propositionen om utformningen av lagförslaget i vad avser 4 kap. har inte mött gensaga i motioner. Utskottet tillstyrker 4 kap. i vad det inte behandlats ovan i detta betänkande.

7 Detaljplan och områdesbestämmelser

7.1 Inledning

Utskottet har ovan (avsnitten 2 och 3) behandlat vissa frågor om detaljplan och områdesbestämmelser. I detta kapitel behandlar utskottet vad i propositionen anförts om detaljplan och områdesbestämmelser främst såvitt vad där förordats mött erinran i motioner. Innan utskottet går över till att behandla propositionen och motioner lämnas en sammanfattning av 5 kap. lagförslaget i propositionen.

Avsikten är att stadsplan och byggnadsplan skall ersättas av en enda planform kallad detaljplan. Prövningen av markens lämplighet för bebyggelse samt reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för ny samlad bebyggelse, för ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas till ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse om tillkomsten inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Vidare skall genom detaljplan prövas befintlig bebyggelse som skall förändras eller bevaras på ett sådant sätt att detta behöver närmare regleras i ett sammanhang.

I detaljplan skall anges områdenas huvudändamål, dvs. allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Andra inslag i miljön än byggnader, t. ex. idrotts- och rekreationsanläggningar, parkeringar och anläggningar under mark kan regleras genom detaljplan. Skyldigheten att söka lov kan ökas eller minskas bl.a. genom detaljplanebestämmelser. För bebyggelse med särskilt bevarandevärde kan skyddsbestämmelser meddelas. Vid planläggning skall skälig hänsyn tas till befintliga förhållanden inom och i anslutning till planområdet. Detaljplan skall antas av kommunfullmäktige som dock får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet.

Planarbetet bör grundas på ett program. När förslag till detaljplan upprättas skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. Detaljplan skall ha en genomförandetid. Denna fråga har utskottet behandlat ovan (avsnitt 3).

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt NRL tillgodoses. Områdesbestämmelser kan utgöra bindande bestämmelser om användning av mark- och vattenområden samt om bebyggelsemiljön. Någon byggrätt för enskilda eller lösenrätt till

mark för kommuner uppstår inte genom områdesbestämmelser.

Områdesbestämmelser föreslås inte ha någon genomförandetid.

7.2 Detaljplanens innehåll och utformning avseende byggnaders användning m.m.

De mera övergripande bestämmelserna i 2 kap. om allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning m.m. samt i 3 kap. om krav på byggnader preciseras genom att detaljplan antas för ett visst område. Detaljplanen är ett uttryck för vilka allmänna intressen som den kommande eller befintliga bebyggelsen skall uppfylla. Alltså bör kommunen vid antagande av planen ha tagit ställning till markens lämpliga användning och bebyggelsemiljöns utformning. Enligt förslaget till 5 kap. 1 § skall sålunda prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ske genom detaljplan bl.a. för ny samlad bebyggelse. Utskottet har inga invändningar i sak mot regeringsförslaget i denna del. Som utskottet i det föregående (avsnitt 5.3.2) anfört bör dock uttrycket "samlad bebyggelse" förbehållas de i lagförslagets 8 kap. av utskottet förordade bestämmelserna om bygglovsbefrielse för vissa åtgärder på byggnader som inte ingår i samlad bebyggelse. Det aktuella begreppet bör alltså i förevarande sammanhang bytas ut mot begreppet "sammanhållen bebyggelse".

I 5 kap. 7 § första stycket 4 regeringsförslaget anges att i detaljplan får meddelas bestämmelser bl.a. om byggnaders användning samt om placering utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar och tomter. I specialmotiveringen till paragrafen anges (s. 576–578) att det i vissa fall kan finnas behov av en mer preciserad angivelse av byggnaders användning än vad som sker i dag. Bl. a. anförs i propositionen avseende begreppet handelsändamål att detta begrepp är så oprecist att det inte ger tillräcklig möjlighet att reglera markanvändningen på ett lämpligt sätt vare sig från allmän synpunkt eller med hänsyn till grannintresset.

Inom ramen för planeringen bör konkurrensen enligt propositionen ges ett så fritt spelrum som möjligt. Detaljplanen måste utformas så att den ger möjlighet t. ex. till etablering av nya butiksformer. Begreppet handelsändamål bör i allmänhet inte preciseras ytterligare i detaljplan om inte särskilda skäl finns t. ex. avseende bebyggelsens lämpliga utformning i det enskilda fallet.

Det bör, fortfarande enligt propositionen, vara möjligt att genom detaljplan dra en skarp gräns mellan handelsändamål och industriändamål. Vidare bör i planen kunna anges en huvudsaklig användning av kvartersmark för partihandel eller detaljhandel. Partihandel bör föras till kategorin industriändamål.

Inom gruppen detaljhandel bör en viss reglering vara möjlig dock utan att konkurrensmöjligheterna onödigtvis begränsas. Vissa varuslag kan medföra speciella planproblem. Det gäller t. ex. varor som levereras med tunga transportmedel. Det bör genom bestämmelser i detaljplan vara möjligt att skilja ut områden där handeln får avse resp. inte får avse sådana skrymmande varuslag inom detaljhandeln som medför krav bl. a. på stora parkeringsplatser.

Slutligen anförs att inom kategorin detaljhandel livsmedelshandeln i vissa lägen kan behöva begränsas eller helt förbjudas med hänsyn till kravet på en lämplig samhällsutveckling. Som exempel nämns livsmedel vid stormarknader eller bensinstationer.

När en kommun preciserat handelsändamålet enligt vad ovan sammanfattningsvis redogjorts för får någon ytterligare precisering eller avgränsning inte läggas till grund för prövningen av bygglov.

I folkpartiets partimotioner 1985/86:80 yrkande 3 j och 1984/85:2801 yrkande 12 detta yrkande såvitt nu är i fråga tas upp frågan om reglering av byggnaders användning. Den sistnämnda motionen väcktes under allmänna motionstiden 1985, dvs. vid en tidpunkt då propositionen ännu inte avlämnats till riksdagen. I den förstnämnda motionen anförs att konsumenterna skall avgöra vad som är en lämplig samhällsutveckling vad gäller omfattningen och lokaliseringen av handeln. Kommunerna bör inte genom detaljplaner styra utvecklingen av handeln på det sätt som anges i propositionen. I moderata samlingspartiets partimotion 1985/86:66 finns uttalande i samma riktning som i folkpartiets partimotion 1985/86:80 utan att något yrkande därmed framförs.

Vad i propositionen och i motionerna anförts och föreslagits har tagits upp av näringsutskottet i yttrandet NU 1985/86:3 y till bostadsutskottet. Näringsutskottet, som inledningsvis erinrar om den genomgripande omstruktureringen av detaljhandeln under de senaste årtiondena konstaterar att PBL bygger på nuvarande byggnadslagstiftning i vad avser kontroll av detaljhandelsetablering; dock avses PBL ge något vidgade möjligheter för kommunerna att styra etableringar inom handeln.

Vissa företrädare för detaljhandeln har inför näringsutskottet redovisat sin uppfattning avseende detaljhandelsetablering m. m. (se näringsutskottets yttrande 1985/86:3 y s. 15–18). Näringsutskottet ansluter sig till vad i propositionen sägs om att den kommunala planeringen som en förutsättning för en rationell utveckling av handeln måste ge möjlighet till förändring och förnyelse. Bestämmelserna om detaljplan och bygglov i PBL är enligt näringsutskottet fullt förenliga med kravet på förnyelse.

Vad särskilt gäller handeln med livsmedel anser näringsutskottet det rimligt att kommunerna skall kunna begränsa eller helt förbjuda etableringar som antas kunna få från plansynpunkt starkt negativa effekter på butiksstrukturen. När det gäller t.ex. försäljning av livsmedel i bensinstationer har det i avsaknad av planbestämmelser varit oklart i vilken utsträckning livsmedelsförsäljning skall kunna ske utan bygglov. Näringsutskottet, som anser det naturligt att i detaljplan skall kunna meddelas bestämmelser som reglerar försäljning av livsmedel även i bensinstationer m. m., utgår dock från att försäljning av sådana varor som ingår i det gängse kiosksortimentet alltid skall tillåtas som komplement till bensinförsäljning.

Med de förtydliganden näringsutskottet gjort ansluter sig utskottet till vad i propositionen anförts om möjligheterna för kommunerna att begränsa livsmedelsförsäljning i vissa fall. Beträffande etablering av stormarknader understryker näringsutskottet vikten av att en regional avvägning görs och att samtliga berörda kommuners intressen därvid beaktas.

Näringsutskottet avstyrker folkpartiets partimotioner 1984/85:2801 och 1985/86:80.

Det kan upplysas att regeringsrätten den 20 mars 1986 meddelade dom i ett ärende (mål nr 5689-1984) rörande möjligheterna att försälja vissa livsmedel på en bensinstation. Regeringsrätten ansåg att försäljning av livsmedel innebar att lokalen tagits i anspråk för väsentligt annat ändamål än det som byggnadslov meddelats för. Ett sådant annat ianspråktagande får enligt byggnadsstadgan (54 § 1 mom. 4 BS) inte företas utan ett nytt byggnadslov. Bensinbolaget hade inte byggnadslov för livsmedelsförsäljning. Regeringsrätten fastställde ett beslut i ärendet av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Länsstyrelsens beslut innebar i princip att bolaget ålades upphöra med livsmedelsförsäljning.

Enligt bostadsutskottets uppfattning bör vad i propositionen anförts om precisering i detaljplan av byggnaders användning bl.a. för handelsändamål godtas med de ytterligare synpunkter som gjorts av näringsutskottet. Bostadsutskottet har heller inte funnit anledning till erinran mot vad i propositionen anförts om möjligheterna att genom detaljplan dra en gräns mellan handelsändamål och industriändamål eller i vad avser viss reglering inom gruppen detaljhandel. Bostadsutskottet vill dock, liksom görs i propositionen, framhålla vikten av att konkurrensmöjligheterna inte onödigtvis begränsas.

Med det anförda avstyrker bostadsutskottet folkpartiets partimotioner 1984/85:2801 yrkande 12 såvitt nu är i fråga och 1985/86:80 yrkande 3 j.

Även i motion 1984/85:1097 (s) tas upp en fråga som rör planeringen av detaljhandeln. I motionen föreslås att kommunerna skall ges ett vidgat planeringsansvar avseende detaljhandeln och att det borde vara obligatoriskt att kommunala varuförsörjningsplaner upprättas, planer som anger riktlinjer för strukturen på handeln. Även denna motion behandlas i näringsutskottets yttrande NU 1985/86:3 y (s. 18–19 och s. 24). Näringsutskottet erinrar om att riksdagen vid flera tillfällen tidigare behandlat frågor om kommunala varuförsörjningsplaner. Sålunda har i motioner förordats att planerna skulle vara ett obligatoriskt åläggande för kommunerna. Distributionsutredningen förordade 1975 att upprättande av varuförsörjningsplaner borde vara ett frivilligt kommunalt åtagande. Denna uppfattning delades av regeringen i en proposition 1977 (prop. 1977/78:8). Även riksdagen har 1977 och 1979 på förslag av näringsutskottet intagit ståndpunkten att en obligatorisk kommunal varuförsörjningsplanering inte borde införas. Näringsutskottet hänvisar i sitt yttrande till vad i propositionen (s. 576) anförs om att en del kommuner anger riktlinjer avseende behovet av kommersiell service i form av varuförsörjningsplaner. Det bör vidare påpekas att regleringen av livsmedel i detaljplan förutsätter att varuförsörjningsplan upprättats.

Avslutningsvis anför näringsutskottet att med de möjligheter som genom PBL ges kommunerna när det gäller att planera för en ändamålsenlig kommersiell service det inte finns behov av närmare föreskrifter om ett generellt krav på kommunerna att de skall upprätta varuförsörjningsplaner inom ramen för total serviceplanering.

Bostadsutskottet delar näringsutskottets uppfattning. Motion 1984/85:1097 (s) avstyrks sålunda.

Förutom vad ovan anförts finns anledning att ytterligare överväga den föreslagna utformningen av 5 kap. 7 §. I första stycket 4 anges – som framgått ovan – att i detaljplanen får meddelas bestämmelser om placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar och tomter. När sådana bestämmelser meddelas får bl. a. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § meddelas. I propositionen anförs (s. 292–293) att rivning inte kan medges för fastigheter som omfattas av skyddsbestämmelserna. Bestämmelserna medför enligt regeringsförslaget (8 kap. 17 § andra stycket) automatiskt ett rivningsförbud. Endast om bestämmelserna först upphävs bör enligt förslaget i propositionen rivningslov kunna lämnas.

Utskottet förordar i avsnitt 15.5.3 en viss ändring av propositionens förslag i fråga om reglering av rivningsfrågor och de därtill knutna ersättningsreglerna. Ändringarna innebär bl.a. att utfärdande av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser för sådana särskilt värdefulla byggnader som avses i 3 kap. 12 § inte skall innefatta ett automatiskt rivningsförbud. När skyddsbestämmelserna inte ger en rivningshindrande verkan, bör denna verkan kunna åstadkommas på annat sätt av kommunerna. För de här aktuella särskilt värdefulla byggnaderna bör enligt utskottets mening kommunerna ges möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser utfärda rivningsförbud. Ett tillägg med denna innebörd bör göras i 5 kap. 7 § första stycket 4 och 5 kap. 16 § 4.

I sammanhanget bör nämnas att kommunerna såväl enligt propositionsförslaget som enligt utskottets mening bör få möjligheter att vägra rivningslov på de vidare grunder som anges i 8 kap. 16 §. Till denna fråga återkommer utskottet i avsnitt 10.6.2. Konsekvenserna i ersättningshänseende av rivningsförbud resp. vägrat rivningslov behandlas i avsnitt 15.5.3.

I 5 kap. 7 § första stycket 1 anges att i detaljplan får meddelas bestämmelser i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. I 8 kap. föreslår utskottet en utformning av bl.a. bygglovskravet som delvis skiljer sig från vad i propositionen förordats. Med anledning härav måste hänvisningarna i 5 kap. 7 § första stycket punkt 1 till vissa paragrafer i 8 kap. delvis ändras.

Såvitt avser områdesbestämmelser bör motsvarande ändringar i tillämpliga delar göras i 5 kap. 16 § 1.

I 5 kap. 25 § andra stycket sista meningen anges att kungörelse om utställning av detaljplaneförslag skall innehålla uppgift om att kungörelsen finns tillgänglig hos viss delägare i samfällighet i det fall samfälligheten saknar styrelse eller förvaltare. Enligt utskottets uppfattning tjänar denna bestämmelse inget reellt syfte. Meningen bör utgå.

I 5 kap. 36 § första meningen anges att enligt 8 kap. 11, 12, 17 och 18 §§ bygglov, rivningslov och marklov får vägras till åtgärder som strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Utskottet föreslår att hänvisningen till 17 § utgår och ersätts med en hänvisning till 16 §. Denna ändring motiveras nedan (avsnitt 15.5.3). I de nu aktuella paragraferna i 8 kap. anges att ansökningar om lov skall bifallas, om de bl.a. inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Den föreslagna formuleringen i 5 kap. 36 § om att "bygglov, rivningslov och marklov får vägras till åtgärder som strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser" står alltså i mindre god överensstäm-

melse med de nämnda paragraferna i 8 kap. Mindre avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser är inte hinder mot lov. Utskottet föreslår mot denna bakgrund att i 5 kap. 36 § anges att lov "inte får meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser i vidare mån än som sägs" i de aktuella paragraferna i 8 kap.

I motion 1985/86:75 (c) begärs en komplettering av 5 kap. PBL så att mångfunktionell bebyggelse stimuleras. Motionären anser att 1960-talets funktionsutveckling med bostäder för sig, fritidsområden, affärscentra och arbetsplatser för sig har utarmat miljön. En mångsidig miljö är stimulerande. Det är viktigt att PBL gör det lättare att bygga fullständiga samhällen igen. Reglerna i 5 kap. verkar, enligt motionären, fortsätta i 1960-talets tankebanor. Reglerna bör kompletteras så att mångfunktionell bebyggelse blir regel.

Enligt utskottets bedömning finns i PBL inga hinder för den av motionären eftersträvade utformningen av våra kommuner. Den i motionen kritiserade bebyggelseutvecklingen under 1960-talet kan inte anses ha sin grund i den nuvarande byggnadslagstiftningen utan är ett uttryck för det synsätt som inte sällan präglade 1960- och 1970-talens utbyggnad av tätorterna. Inte heller finner utskottet att PBL skulle lägga hinder i vägen för en bebyggelse med den inriktning som motionären önskar se förverkligad. Frågan om bebyggelsens utformning avgörs av kommunerna inom ramen för den ordning PBL föreskriver. Den typ av samhällsutbyggnad motionären uttalar sitt stöd för kan sålunda komma till stånd om den berörda kommunen efter vederbörlig planering beslutar att så skall ske. Någon komplettering av 5 kap. enligt motionärens förslag är därför inte erforderlig. Utskottet har med det nu anförda inte uttalat sig för inriktning av den kommande samhällsutbyggnaden; denna fråga bör såsom förordas i propositionen avgöras på kommunal nivå. Utskottet avstyrker med det anförda bifall till motion 1985/86:75 (c).

7.3 Förfarandet vid antagande av detaljplan m.m.

När förslag till detaljplan upprättas skall, som framgått ovan, kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd (5 kap. 20 §). Regeln om samråd avseende detaljplan har i princip samma utformning som motsvarande regel (4 kap. 3 §) avseende översiktsplan.

I tre motioner tas upp frågan om samrådskretsens omfattning. I vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 10 förslås en ändring i 5 kap. 20 § så att även arbetande som berörs av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. I motion 1985/86:68 (s) förordas såvitt nu är i fråga att obligatoriskt samråd med de handikappades organisationer skall ske i samband PBL-arbetet i kommunerna.

I detta sammanhang bör även behandlas motion 1985/86:Bo505 (c) yrkande 1 i vilket föreslås ett riksdagens tillkännagivande om de handikappades möjligheter att påverka samhällsplaneringen.

Motionerna 1985/86:68 (s) och 1985/86:Bo505 (c) yrkande 1 har utskottet

behandlat i föregående kapitel angående samråd beträffande översiktsplaneringen. Vad där anförts har relevans även i vad avser samråd när detaljplaner upprättas. Med hänvisning till vad ovan anförts bl.a. om att det finns möjlighet att – med den utformning PBL:s regler om samråd föreslås få – ge de handikappades organisationer insyn i och påverkan på planarbetet avstyrker utskottet motionerna, såvitt nu är i fråga.

Vad rör förslaget i vänsterpartiet kommunisternas partimotion om att de arbetande som berörs av förslaget skall ingå i samrådskretsen vill utskottet erinra om vad i specialmotivering (s. 537) i propositionen anförts om att bl.a. fackliga organisationer på distriktsnivå är sådana organisationer som skall beredas tillfälle till samråd. Kommunen bör enligt propositionen från fall till fall avgöra vilken omfattning samrådet skall ha och anpassa formerna för samrådet därefter.

Att samråd under planprocessen skall äga rum med enskilda, myndigheter och organisationer torde vara en allmänt omfattad mening. Liksom beträffande behandlingen av motionen om samråd med handikapporganisationerna är frågan närmast huruvida samrådsförfarandet skall vara obligatoriskt och uttryckligen regleras i lagtexten eller om organisationerna m. fl. skall "beredas tillfälle" att delta i samrådet.

Som utskottet ovan anfört (avsnitt 6) finns inte grundad anledning till annat antagande än att kommunen i det enskilda fallet ger samrådskretsen en sådan omfattning att intentionerna om ett reellt medborgarinflytande i planeringen kommer till stånd.

Det finns enligt utskottets mening fog för uppfattningen att kommunerna i skälig omfattning och enligt vad i propositionen anförts bereder bl.a. de fackliga organisationerna tillfälle till samråd. Ett tillägg med den innebörd som förordas i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 10 är vid en sådan uppfattning inte motiverat. Motionsyrkandet avstyrks.

Innan detaljplan antas skall kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor (5 kap. 23 §). Kungörelse om utställning av planförslaget skall anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Underrättelse om innehållet i kungörelsen skall (5 kap. 25 §) i vanligt brev sändas till kända sakägare, till känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning eller, om förhandlingsordning inte gäller, till känd hyresgästförening som är ansluten till riksorganisation. Vidare skall brev sändas till andra som har ett väsentligt intresse av planförlaget. Underrättelse per brev behöver inte sändas (5 kap. 25 § tredje stycket) om ett stort antal personer skall underrättas och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en. Markägare, vars mark skall användas för allmänna platser m.m. och som berörs av planens expropriativa verkningar, skall alltid underrättas per brev.

I partimotioner från folkpartiet, centerpartiet och vänsterpartiet kommunisterna tas upp frågor om utformningen av samrådet m.m.

Centerpartiet föreslår i sin partimotion 1985/86:69 yrkande 3 att regler införs i 5 kap. så att där föreskrivs att kallelse till samråd skall ske på samma sätt som beträffande utställning.

Enligt utskottets uppfattning ligger det naturligtvis i kommunens intresse

att planarbetet bedrivs så att olika intressen blir kända på ett tidigt stadium, bl.a. genom ett väl utvecklat samrådsförfarande. Det är emellertid också viktigt att planarbetet bedrivs så smidigt som möjligt. Kommunerna bör därför ha utrymme att välja form för samrådets utformning. Den ordning som angivits i propositionen finner utskottet lämplig. Yrkande 3 i centerpartiets partimotion 1985/86:69 avstyrks sålunda. 5 kap. 20 § i propositionen tillstyrks av utskottet.

I folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 k föreslås en ändring i 5 kap. 25 § så att underrättelse delges dem som omfattas av samrådsskyldigheten i 5 kap. 20 §.

Ovan har redogjorts för hur och till vilka underrättelse om utställning skall göras. Bl.a. skall hyresgästorganisation och "andra som har ett väsentligt intresse av förslaget" underrättas. I specialmotiveringen (s. 616) anges att hyresgästorganisation förutsätts informera sina medlemmar och att med "andra" avses de myndigheter, vägföreningar och ägare av anläggningar som i dag anges i BS. Med "andra" avses även enskilda personer, sammanslutningar eller företag som på ett påtagligt sätt berörs av förslaget och som tidigare i ärendet har lämnat in ett skriftligt yttrande och som därvid anmält sin önskan att få del av underrättelsen.

Av vad nu redovisats framgår att det inte, såsom motionärerna anför, endast är hyresgästorganisation som skall underrättas om utställningen av planförslaget. Även om i lagen inte anges att de som deltar i samrådet skall omfattas av underrättelse avseende utställning finns det stöd för uppfattningen att så bör ske. Detta är en fråga som i det i det enskilda fallet i första hand ankommer på kommunen att ta ställning till. Därvid får naturligtvis bedömas hur ett berättigat medborgarinflytande skall kunna förenas med ett smidigt planarbete. Enligt utskottets mening finns inte tillräckliga skäl för riksdagen att anta den i folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 k förordade ändringen.

I vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 11 a föreslås ett tillägg till 5 kap. 25 § i konsekvens med vad i samma motion förordats i yrkande 10 att även arbetande obligatoriskt skall ingå i samrådskretsen.

Sistnämnda yrkande har utskottet avstyrkt ovan. Vid ett sådant ställningstagande saknas anledning att tillstyrka yrkande 11 a i motionen.

I samma motion föreslås i yrkande 11 b att 5 kap. 25 § tredje stycket utgår ur lagtexten. I detta stycke anges som redovisas ovan bl.a. att underrättelse om utställning inte behöver ske per brev om ett stort antal personer skall underrättas och om det är förenat med större kostnader än vad som är förenligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen.

Utskottet, som finner vad i propositionen i denna del anförts ändamålsenligt, avstyrker vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 11 b.

Avslutningsvis behandlar utskottet i detta kapitel motion 1985/86:79 (c). I yrkande 1 i motionen föreslås att i PBL införs bestämmelser om ett förenklat kallelseförfarande när områdesbestämmelser eller detaljplan avser en utökad rättighet för fastighetsägare t. ex. i vad avser begränsning av bygglovsplikten. Motionärerna befarar att en minskning av plikten kanske inte

kommer till stånd av det skälet att samråds- och utställningsförfarandet är kostsamt och arbetskrävande.

Utskottet har förståelse för motionärernas önskan att få till stånd ett så enkelt och okomplicerat förfarande som möjligt. Som framgått av det ovan anförda finns också möjlighet att inom PBL:s ram variera förfarandet med hänsyn till planförslagets innebörd m. m. Även utformningen av underrättelseförfarandet om utställning av planförslag m. m. kan avvägas med hänsyn till ändamålet med underrättelsen. Utskottet vill erinra om byggnadsnämndens skyldighet (11 kap. 1 § andra stycket) att verka för att PBL:s regler om begränsning av bygglovsplikten tas till vara. Med hänvisning till vad nu anförts avstyrks motion 1985/86:79 yrkande 1. Utskottet kommer nedan (avsnitt 10) att föreslå generella lättnader av bygglovsplikten.

I yrkande 2 i samma motion tas upp utformningen av 5 kap. 30 §. I denna paragraf behandlas hur och till vilka beslut om antagande av detaljplan skall tillkännages. Bl.a. anges att beslutet skall sändas i vanligt brev till sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende m. fl. om de i princip under utställningstiden skriftligen lämnat synpunkter i ärendet som inte blivit tillgodosedda. Enligt motionärernas mening bör beslut om antagande delges varje fastighetsägare som är berörd oberoende av om erinran lämnats eller ej.

Den ordning som föreslås i propositionen bör godtas. Att en begränsning gjorts så att endast de som framfört erinringar skall underrättas hänger samman med att de skall kunna utöva sin besvärsrätt (13 kap. 5 §). En underrättelseskyldighet enligt motionärernas förslag kan inte anses nödvändig. Det ligger heller inte i linje med vad de anför om ett enkelt förfarande som motiv för det nyligen behandlade yrkandet 1 i motionen. Den ordning som föreslås i propositionen ger enligt utskottets uppfattning tillräckliga garantier för att de som berörs av ett planförslag också får kännedom om detta. Det får vidare anses ligga i den enskildes intresse att hålla sig underrättad om när ett planförslag antas av kommunen inte minst mot bakgrund av att denne förmodligen haft goda möjligheter att följa den process som lett fram till antagande av planen. Utskottet avstyrker även yrkande 2 i motion 1985/86:79 (c).

7.4 Tidsbegränsade områdesbestämmelser

I centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 4 föreslås att bestämmelser om tidsbegränsade områdesbestämmelser förs in i 5 kap. Bestämmelserna bör ha en giltighetstid på 5–15 år. Motionärerna anför att en person som "drabbas" av områdesbestämmelser inte har någon formell möjlighet att få dessa omprövade när de väl en gång är fastställda. Enligt propositionen är områdesbestämmelser inte tidsbegränsade.

Ovan (kap. 2) har tämligen ingående redogjorts för de situationer i vilka områdesbestämmelser bör komma till användning. Utskottet hänvisar till denna redogörelse. Skillnaderna mellan detaljplan och områdesbestämmelser har i propositionen beskrivits så att områdesbestämmelser inte behöver ange markens användning för olika ändamål, inte kan ge byggrätt, inte ger

kommun rätt att lösa mark, kan inskränka rätten till kompletteringsåtgärder endast för fritidshus och kulturhistoriskt eller miljömässigt intressanta byggnader.

Utskottet gör följande bedömning. Huvudsyftet med områdesbestämmelserna är att de skall komplettera översiktsplanen. Liksom beträffande dessa planer skall områdesbestämmelser i princip antas av kommunfullmäktige. Områdesbestämmelser som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt skall kunna antas av byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. Beträffande översiktsplanerna anges i propositionen att ett riktmärke för planperiodens längd bör vara sex år. Det måste anses naturligt att även områdesbestämmelsernas innehåll övervägs av kommunen i samband med att den översiktliga planeringen är föremål för översyn inom kommunen. Det kan sålunda inte anses nödvändigt eller lämpligt att områdesbestämmelserna åsätts en viss giltighetstid. Någon byggrätt tillkommer inte heller genom bestämmelserna.

Med det anförda avstyrks centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 4.

8 Plangenomförande

8.1 Inledning

Kapitel 6 i PBL-förslaget innehåller en reglering av de instrument som en kommun behöver eller kan ha nytta av att använda för att snabbt kunna få en detaljplan genomförd. Däri ingår att kommunen parallellt med arbetet med detaljplanen skall göra en genomförandebeskrivning, som redovisar de närmare förutsättningarna för genomförandet (1 §). Genomförande kan ske i samverkan mellan olika fastighetsägare enligt lagen om exploateringssamverkan, ESL, vilket i sådant fall fordrar att kommunen beslutar om det (2 §). Fastighetsindelningsfrågor och frågor om inrättande av gemensamhetsanläggningar kan med bindande verkan regleras i en fastighetsplan (3–16 §§). I kapitlet har också tagits in reglerna om avstående av mark (17–25 §§), vilka utskottet behandlat förut (avsnitt 3). Kommunens skyldighet att iordningställa gator och andra allmänna platser och upplåta dem regleras också i kapitlet (26–30 §§), liksom de regler som ger kommunen rätt att ta ut ersättning för gatukostnader m.m. (31–38 §§). Kapitlet avslutas med en värderingsregel (39 §).

I 6 kap. 1 § föreslås att kommunen i sitt planarbete skall upprätta en särskild handling (genomförandebeskrivning) i vilken redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen. Genomförandebeskrivningen skall kunna behandla plankonsekvenser i fråga om skolor, gator, allmänna vägar, parker, ledningar, grundförhållanden, markförvärv, fastighetsbildning, gestaltning m.m. (prop. s. 203). Den avses inte få någon bindande verkan för t.ex. de fastighetsrättsliga åtgärder som berörs i den. Sådan bindande verkan kan däremot åstadkommas genom fastighetsplanen (prop. s. 205).

Enligt den föreslagna 6 kap. 2 § skall kommunen i detaljplan eller i

områdesbestämmelser kunna besluta att exploateringssamverkan får ske. I beslutet skall anges samverkansområdets huvudsakliga avgränsning och den tid, högst fem år, inom vilken ett exploateringsbeslut enligt det i proposition 1985/86:2 framlagda förslaget om en lag om exploateringssamverkan, ESL, skall meddelas. Huruvida exploateringssamverkan får komma till stånd beslutas slutligt av fastighetsbildningsmyndigheten, som också avgör samverkansområdets närmare avgränsning.

Fastighetsplanen motsvarar dagens tomtindelning. Enligt nuvarande ordning får nybyggnad inte ske inom byggnadskvarter i stadsplaneområde innan tomtindelning skett (37 § BL). Någon motsvarande verkan inom detaljplaneområde föreslås fastighetsplanen enligt PBL inte få. En kommun skall anta en fastighetsplan endast om det behövs för genomförande av en ändamålsenlig indelning i fastigheter, om detaljplanens genomförande i andra fall underlättas och om en fastighetsägare begär det och planen inte uppenbart är onödig. Bedömningen av om det finns ett behov av en fastighetsplan anses i första hand ankomma på byggnadsnämnden (prop. s. 638). Beslut att inte upprätta en fastighetsplan skall kunna överklagas genom kommunalbesvär (13 kap. 1 §).

Med fastighetsplanen avses kommunen med rättsverkan kunna reglera markens indelning i fastigheter, servitut och liknande särskilda rättigheter och inrättandet av gemensamhetsanläggningar och ledningar. När det gäller gemensamhetsanläggningar och ledningar skall planen innefatta en bedömning av att väsentlighetsvillkoret och båtnadsvillkoren enligt 5 och 6 §§ anläggningslagen och 6 § ledningsrättslagen är uppfyllda. Om en anläggning eller ledning har prövats i fastighetsplanen skall före genomförandetidens utgång en motsvarande prövning av de nämnda villkoren enligt de båda lagarna inte ske (prop. s. 212). Genomförandetiden avses i övrigt få den betydelsen att före dess utgång får fastighetsplanen ändras eller upphävas endast om det uppkommer nya förhållanden av stor allmän vikt som inte kunnat förutses vid planläggningen, dvs. samma förutsättning som skall gälla för ändring av detaljplan före genomförandetidens utgång. Någon ersättningsregel för förtida ändring av fastighetsplan har dock inte föreslagits, vilket sammanhänger med att fastighetsplanen i princip inte får ändras utan att detaljplanen undergår motsvarande ändring.

Vad nu sammanfattningsvis redovisats om genomförandebeskrivning, exploateringssamverkan och fastighetsplan motsvarar 6 kap. 1–16 §§ i PBL. Vad i propositionen i denna del anförts har inte mött erinran i motioner. Utskottet tillstyrker regeringens förslag i dessa delar.

I 6 kap. 17–25 §§ behandlas avstående av mark. Utskottet har i avsnitt 3 redovisat sin syn på dessa frågor.

I 6 kap. 26 § första stycket föreslås som huvudregel att kommunen inom detaljplaneområden skall vara huvudman för allmänna platser. Om det finns särskilda skäl, skall kommunen kunna befria sig från denna uppgift. I propositionen uttalas (s. 656) att kommunen inte utan vidare skall kunna avsäga sig huvudmannaskapet. Kommunen bör dock kunna avsäga sig ansvaret i sådana områden där man i dag använder byggnadsplan, t.ex. fritidsbostadsområden.

I 6 kap. 26 § andra stycket föreslås att kommunen som huvudman skall

vara skyldig att efter hand som bebyggelsen färdigställs göra i ordning de allmänna platserna så att de kan användas för avsett ändamål. Därmed avses iordningställande i den utsträckning som är direkt nödvändigt för bebyggelsen, däremot inte det slutliga färdigställandet. Detta skall kunna anstå tills de allmänna platserna skall upplåtas för allmänt begagnande (prop. s. 657).

I 6 kap. 27 § föreslås en föreskrift om att de allmänna platserna, när de upplåts för allmänt begagnande, skall stämma överens med detaljplanen, varvid dock mindre avvikelser får göras, om planens syfte inte motverkas. Den ersättningsskyldighet som enligt 14 kap. 4 § kan uppstå för en väghållare, om en ändrad plan medför bl.a. ändrat höjdläge, avser inte kommunens skyldighet enligt 6 kap. 27 § (prop. s. 833).

I 6 kap. 28 § föreslås en skyldighet för den som vill bebygga mark innan gata och avloppsledning är färdiga, att själv ordna utfart och ledning, varvid kommunen gratis skall upplåta mark.

I 6 kap. 29 och 30 §§ regleras bl.a. ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen i vägfrågor. På de skäl som anförs av lagrådet i yttrande över förslag till lag om ändring i väglagen (prop. 1985/86:118 s. 73) bör 30 § utformas så att det tydligt framgår att det är väglagens bestämmelser som reglerar statens ansvar för underhållet av en gata som förklarats tillika vara allmän väg.

Vad i 6 kap. 26–30 §§ i övrigt föreslagits har inte givit utskottet anledning till särskilt uttalande.

Den värderingsregel som tagits in i 6 kap. 39 § behandlar utskottet i avsnitt 15.

8.2 Gatukostnader m.m.

8.2.1 Inledning

Reglerna för gatukostnader m.m. avses bara gälla fall där kommunen är huvudman för gator och andra allmänna platser. Förslagen i propositionen bygger på nuvarande regler med vissa förändringar som föreslagits i departementspromemorian (Ds Bo 1984:9) Gatukostnader. Bland nyheterna är att kommunfullmäktige skall få delegera gatukostnadsbeslut på samma sätt som detaljplanebeslut. Vidare föreslås en samrådsskyldighet inför beslutet, varvid fastighetsägare får möjlighet bl.a. att bevaka dels att kostnadsunderlaget inte inrymmer kostnader för åtgärder som inte behövs för aktuellt område eller för en gata som skall förbättras, dels att frågor om jämkning beaktas. Nya regler föreslås om betalningsvillkor. En viss ändrad ordning föreslås även för överprövning av kommunens beslut i gatukostnadsfrågorna.

8.2.2 Kostnaderna och deras fördelning

Kostnader för anläggande eller förbättring av gator och andra allmänna platser samt för anordningar som normalt hör till allmänna platser får kommunen besluta att ta ut av fastighetsägarna inom det område som åtgärderna är avsedda för. Kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna

efter skälig och rättvis grund. Kommunen beslutar om avgränsningen av området, om vilka kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen (31 §, som motsvarar 56 § BL). Om det inte är fråga om ett helt område utan en viss gata, avses mer detaljerade fördelningsregler gälla. Därvid skall kostnaden få tas ut för varje fastighet med hälften av vad som belöper på gatan framför fastigheten. I fråga om anordningar till gatan och om gatukors får kostnader tas ut med lika delar av berörda fastigheter. Om kostnaderna inte är desamma överallt, får fördelning ske efter någon annan skälig och rättvis grund (32 §, som motsvarar 57 § BL).

Vad som är ersättningsgilla kostnader anges i 6 kap. 34 § i PBL-förslaget, som motsvarar 59 § BL. Ersättning får tas ut antingen för faktiska eller för erfarenhetsmässigt beräknade kostnader. I propositionen uttalas (s. 223) att det är viktigt att gator, parker m. m. anpassas efter områdets behov och att en jämkning sker i de fall anläggningarna utformas för en vidare användning inom kommunen, t. ex. genomfartsleder, större parker, gågator och centrumanläggningar. Vidare anförs att det även med nuvarande regler är tillåtet att fördela kostnaden efter den nytta som tillförs de skilda fastigheterna. Härvid bör även beaktas i vilken utsträckning de befintliga fastigheterna betalat ersättning för de äldre gatorna. I vissa fall kan det vara befogat att befria den befintliga bebyggelsen från gatukostnadsuttag. I andra fall kan befintliga fastigheter ha nytta av nyanläggning och upprustning och bör därför bidra.

I 6 kap. 33 § föreslås en jämkningsregel som något avviker från motsvarigheten i 58 § BL. Jämkning skall ske om kostnaderna är oskäligt höga eller om åtgärderna har en omfattning eller ett utförande som överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten. Enligt nuvarande lydelse måste kostnaderna betydligt överskrida vad som kan anses normalt. Syftet med ändringen är att klargöra att kommunen inte får ta ut ersättning för en alltför hög standard (prop. s. 224).

I motion 1984/85:2676 (m) – som väckts innan propositionen beslutades och därför avser nuvarande regler i 56 och 57 §§ BL – och i motion 1985/86:72 (m) hemställs om lagstiftning i enlighet med principer som skiljer sig från dem som väglett regeringsförslaget. I motion 1984/85:2676 (m) godtas inte att gatukostnadsbesluten skall få fattas av annat organ än kommunfullmäktige. Motionärerna anser att det kan ifrågasättas om inte kommunstyrelse och byggnadsnämnd kommer att behandla frågan utifrån partsintressen i förhållande till enskilda fastighetsägare. I båda motionerna framhålls att alltför hög gatustandard lett till att för höga kostnader tagits ut av fastighetsägarna. Gatuarbeten bör utföras till lägsta kostnad och efter infordrande av anbud. Fördelningen bör ske bara mellan de fastigheter som får nytta av åtgärderna, t.ex. i den formen att de kan styckas till flera, och i proportion till nyttan. Fördelningen bör också, enligt motionärerna, ta hänsyn till om befintliga fastigheter redan har betalt gatukostnadsersättning. Endast fastigheter som ligger invid nya gator bör betala ersättning. I motion 1985/86:72 anförs vidare att jämkningsmöjligheterna bör tillämpas generöst.

Beträffande frågan om kommunfullmäktige bör få delegera beslut i gatuersättningsfrågor ansluter sig utskottet till vad som anförs i propositionen om det nära sambandet mellan dessa frågor och övriga detaljplanefrå-

gor. Det bör vara möjligt för kommunen att låta samma organ besluta om alla med planarbetet sammanhängande frågeställningar. Att en kommunal nämnd skulle vara benägen att ta oacceptabel hänsyn till partsintressen är ett påstående som motionärerna inte framfört några skäl för. Någon olägenhet av att beslutsrätten delegeras enligt de förutsättningar som gäller generellt enligt kommunallagen kan utskottet inte finna.

Frågan om upphandling av gatuarbeten i anbudskonkurrens kan inte generellt lösas på det sätt som motionärerna anvisar. Gatukostnaderna kan i regel inte brytas ut ur det större ekonomiska sammanhang som exploateringen av ett planområde innebär. Det måste vara möjligt för kommunen att välja den totalt sett mest fördelaktiga lösningen även om just gatuarbetena inte skulle vara billigast hos den exploatör man väljer att samarbeta med.

I motionerna förekommer i övrigt uttalanden främst om hänsynstagande till befintliga fastigheters förhållanden i fråga om kostnader för förbättring och upprustning av gatunätet. Uttalandena överensstämmer till stor del med vad som anförs i propositionen om möjligheten att differentiera uttaget av gatukostnader med hänsyn till nyttan för de befintliga fastigheterna och med beaktande av vad som redan kan ha tagits ut från dessa. I vissa stycken vill motionärerna emellertid att särregler skall införas, t. ex. så att bara fastigheter som blir delbara till följd av ökad gatustandard eller som inte redan har betalat ersättning, skall kunna förpliktas betala för upprustningskostnader m. m. En sådan reglering skulle enligt utskottets uppfattning kunna leda till orättvisor. Utskottet ansluter sig till vad som anförs i propositionen (s. 224) att det inte är möjligt att i lagtext lägga fast vilken standard som kan accepteras eller några generella principer när det gäller fördelningen mellan befintlig och tillkommande bebyggelse. Även enligt utskottets uppfattning bör dessa frågor avgöras utifrån lokala förhållanden. Utskottet avstyrker således motionerna 1984/85:2676 (m) och 1985/86:72 (m) båda motionerna såvitt nu är i fråga.

Utskottet behandlar i detta sammanhang också motion 1985/86:78 (c) med yrkandet att en majoritet av en vägförenings medlemmar skall ges rätt att hindra en kommun från att ta över huvudmannaskapet för gator. Enligt motionärerna finns det risk att kommunerna utnyttjar huvudmannaskapet, t. ex. inom äldre byggnadsplaneområden för fritidsändamål eller eljest inom områden med låg standard, till att rusta upp vägnätet och utdebitera kostnaderna på fastighetsägarna.

Utskottet hänvisar till vad som uttalas i propositionen (s. 656) om att ansvaret för gatu- och väghållningen bör fördelas enligt samma principer som gäller i dag och att kommunen bör kunna avsäga sig ansvaret i sådana områden där man i dag använder byggnadsplan, t. ex. inom områden för fritidsbebyggelse. Vidare erinrar utskottet om sitt uttalande med anledning av de nyss behandlade motionerna att det inte är möjligt att närmare lagreglera frågor om gatustandardens nivå utan att dessa frågors lösning får bli beroende av de lokala förhållandena. Starka allmänna intressen kan tala för en gatuutbyggnad även i ett äldre fritidsområde och orimliga konsekvenser skulle i sådana fall kunna inträffa om vägföreningen får hindra sådana åtgärder. Den befintliga bebyggelsens eventuellt begränsade nytta av förbättringsarbetena får vägas in vid fördelningen av kostnaderna. Utskottet

avstyrker därför även motion 1985/86:78 (c). Propositionsförslaget såvitt avser 6 kap. 31–34 §§ tillstyrks.

8.2.3 Betalningsvillkoren

Skyldigheten för en fastighetsägare att betala beslutad gatukostnad föreslås i 6 kap. 35 § inträda när anläggningen kan användas för avsett ändamål. Dock skall ersättningsskyldigheten fullgöras först vid anfordran. Om ersättningsbeloppet är betungande får det – mot godtagbar säkerhet – avbetalas med minst en tiondel årligen. Om betalningsvillkoren ändå är betungande skall de jämkas. De föreslagna reglerna överensstämmer så långt med nuvarande 60 § BL. En nyhet är reglerna om ränta på obetald ersättning. Av nuvarande regler framgår endast att skälig ränta får tas ut från dagen för ersättningsanspråket. Den föreslagna regleringen i PBL innebär att om ersättningen avbetalas utgår avkastningsränta enligt 5 § räntelagen (diskonto plus 2 %) på ännu obetalda delposter till resp. förfallodag. För ersättningsbelopp som inte betalas på förfallodagen avses dröjsmålsränta utgå enligt 6 § räntelagen (diskonto plus 8 %). Ny ägare till en fastighet avses bli bunden av betalningsskyldigheten i vad avser belopp som förfaller efter dagen för hans tillträde.

I motionerna 1984/85:2676 (m) och 1985/86:72 (m) tas upp frågor också om betalningsvillkoren. Där förespråkas att betalningsskyldigheten för befintliga fastigheter skall inträda först när fastigheten avstyckas eller byter ägare.

Utskottet har inga erinringar mot den reglering som föreslås i propositionen. Motionärernas förslag förutsätter att man i förväg vet både huruvida och när fastigheter kommer att avstyckas eller försäljas. Förslaget är därför orealistiskt. Utskottet avstyrker motionerna 1984/85:2676 (m) och 1985/86:72 (m) båda motionerna såvitt nu är i fråga och tillstyrker propositionsförslaget såvitt avser 6 kap. 35 §.

8.3 Samrådsskyldigheten m. m.

Ett viktigt inslag i den föreslagna regleringen är föreskrifterna i 6 kap. 36 § om skyldighet för kommunen att innan beslut fattas enligt 6 kap. 31 eller 32 § utreda och upprätta förslag i ärendet samt bereda dem som är berättigade till samråd i frågor om detaljplan tillfälle till samråd också rörande gatukostnadsförslaget. Reglerna ansluter nära till motsvarande regler för planförfarandet enligt 5 kap. 20 och 21 §§ och innehåller vidare föreskrifter om utställning av förslaget efter mönster av 5 kap. 23–25 §§. Utställning behöver dock anordnas bara i fråga om föreslagen ersättning enligt 31 §. Över förslag enligt 32 § skall fastighetsägarna få tillfälle att yttra sig.

I 6 kap. 37 och 38 §§ föreslås vissa tolkningsregler för skilda situationer. Reglerna stämmer överens med motsvarande regler i 154 och 155 §§ BL.

Utskottet tillstyrker propositionsförslaget såvitt avser 6 kap. 35–38 §§.

8.4 Överklagande m. m.

Nuvarande regler för överprövning av skilda beslut om gatukostnadsersättning kan involvera fyra olika processordningar. Kommunfullmäktiges beslut enligt 56 och 57 §§ BL kan, utan särskilt stadgande härom, överklagas enligt ordningen för kommunalbesvär. Det innebär att överprövningen bara kan avse de i 7 kap. 1 § kommunallagen angivna grunderna, dvs. i huvudsak frågor om beslutet är lagligt eller om det vilar på orättvis grund. Vidare innebär det att beslutet inte kan ändras, bara fastställas eller upphävas i dess helhet. Tvist om ersättning för gatukostnader prövas enligt 61 § BL av fastighetsdomstol och därefter av hovrätt eller högsta domstolen. Härvid kan kommunala beslut enligt 56 och 57 §§ prövas i förhållande till den speciella fastighet som tvisten rör och särskilt frågor om jämkning enligt 58 § BL avgöras. Frågor om betalningsvillkor kan överprövas enligt 71 § 1 mom. BS hos länsstyrelsen och därefter av regeringen. Beslut som fattas i denna ordning är dock inte användbart som exekutionstitel mot en fastighetsägare som inte betalar. Kommunen måste i sådana fall väcka talan vid fastighetsdomstol för att med stöd av domen kunna få utmätning för sin fordran.

Enligt propositionsförslaget skall frågor om överprövning av beslut om betalningsvillkor överföras från länsstyrelsen till fastighetsdomstol. I enlighet härmed föreslås i 15 kap. 8 § att tvist om ersättning för gatukostnader och kostnader för andra allmänna platser enligt 6 kap. 31 och 32 §§ samt tvist om betalningsvillkor enligt 6 kap. 35 § skall prövas av den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen. Samtidigt avses enligt 13 kap. 1 § 4 kommunfullmäktige och kommunala nämnders beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om villkoren för sådan betalning få överklagas enligt ordningen för kommunalbesvär. Samma frågor kan således bli föremål för prövning dels enligt kommunallagens besvärsregler, dels enligt den processordning som gäller för fastighetsdomstolarna. Möjligheten till dubbelprövning i frågor om betalningsvillkor har omnämnts i propositionen (s. 812). Dock synes det som om även övriga frågor om kostnader för gator och andra allmänna platser kan bli föremål för prövning enligt två skilda ordningar. Detta kan synas mindre ändamålsenligt och motiverar att en närmare beskrivning görs av hur regelsystemet kommer att fungera enligt propositionen.

Besluten av fullmäktige eller en nämnd enligt 6 kap. 31 eller 32 § avser fördelningen av kostnader för ett helt område eller en viss gata. Beslut enligt dessa paragrafer skall avse grunderna för fördelningen. Hur själva fördelningen utfaller för varje berörd fastighet är normalt en fråga för senare beslut. Ofta torde en nämnd fatta detta senare beslut. Det torde också kunna inträffa att en tjänsteman med eller utan stöd av delegation debiterar fastighetsägaren ett belopp att betala. Om det är fråga om ett beslut enligt 6 kap. 32 § om kostnader för en viss gata, torde det ofta bli fråga om bara ett kommunalt beslut, som direkt anger vilket belopp fastigheterna vid gatan skall betala.

Av allmänna kommunalrättsliga principer följer att endast beslut av fullmäktige och nämnder samt av tjänstemän som beslutat med stöd av delegation kan överklagas genom kommunalbesvär. Beslut om uttag av

gatukostnad fattade av tjänsteman utan stöd av delegation torde få uppfattas som en inte överklagbar verkställighetsåtgärd (7 kap. 2 § första stycket kommunallagen).

Propositionens förslag till reglering synes vila på den uppfattningen att kommunens beslut enligt 6 kap. 31 och 32 §§ skall avse mer generella principer (grunderna) för gatukostnadernas fördelning (s. 222). Frågan uppstår dock om ett beslut av fullmäktige, nämnd eller av tjänsteman efter delegation rörande gatukostnaden för en enstaka fastighet också kan överklagas genom kommunalbesvär. Denna fråga berörs inte i propositionen. Enligt 13 kap. 1 § 4 är inte rätten att anföra kommunalbesvär villkorad av att beslutet rör grunderna för fördelningen. Formuleringen i paragrafen är mer allmänt hållen. Utskottet finner därför att även beslut i enstaka ärenden enligt propositionsförslaget kan bli föremål för kommunalbesvär. Om kommunen först fattat ett beslut om grunderna och därefter ett om tillämpningen för enstaka fastigheter, kan båda besluten bli föremål för kommunalbesvär.

I beslut enligt 6 kap. 31 och 32 §§ måste anges vilka kostnader, beräknade enligt 34 §, som skall fördelas. För besluten enligt 6 kap. 31 och 32 §§ gäller också att kommunen redan i sina fördelningsgrunder kan ange hur jämkning av kostnaderna enligt 33 § eller av betalningsvillkoren enligt 35 § bör ske. Alla dessa spörsmål kan således också komma under kommunalbesvärsprövning. En fastighetsägare som fått en begäran om jämkning avslagen av kommunen torde alltså – om han är medlem i kommunen – kunna överklaga även detta avslagsbeslut med kommunalbesvär. Besvären kan dock inte leda fram till något nytt avgörande av frågan utan endast till att det kommunala beslutet fastställs eller upphävs.

Tvist rörande samma spörsmål om ersättningens storlek, fördelning, jämkning och betalningsvillkor kan enligt 15 kap. 8 § anhängiggöras hos fastighetsdomstol. Domstolen har därvid att reglera kostnadsfrågorna mellan parterna. Dess uppgift är alltså inte inskränkt till att endast upphäva det beslut som föranlett tvisten. Domstolstvister synes omfatta bara ett ämne, som inte också kan bli föremål för kommunalbesvär, nämligen beslut fattade av tjänsteman utan stöd av delegation.

Utskottet ifrågasätter om den föreslagna ordningen är ändamålsenlig. Den kan sålunda medföra att kommunens beslut i fler successiva omgångar överklagas enligt kommunalbesvärsordningen och därefter – eller kanske samtidigt – blir föremål för tvist hos fastighetsdomstolen. Ett kommunalt beslut kan i princip verkställas utan hinder av att kommunalbesvär anförts, men kan också inhiberas av kammarrätten eller regeringsrätten. Det kommunala beslutet gäller, oavsett om det inhiberats eller ej, inte som exekutionstitel mot en fastighetsägare. Om en tvist samtidigt pågår hos fastighetsdomstolen, kan denna förordna om säkerhetsåtgärder eller omedelbar verkställighet även av ett kommunalt beslut som inte vunnit laga kraft. Samtidigt förda kommunalbesvärs- och fastighetsdomstolsprocesser kan således föranleda komplikationer. Utskottet finner eftersträvansvärt att möjligheterna till flerfaldig prövning inskränks. Ett sätt att göra detta är att reservera kommunalbesvärsprövningen för de generella besluten och fastighetsdomstolsmålen för beslut som har direkt verkan för enstaka fastigheter.

Ett kommunalt beslut om fördelningsgrunder och om principer för jämkning av kostnader och betalningsvillkor liknar mycket sådana taxebeslut som traditionellt omfattas av kommunalbesvärsprövning. Beslut som närmast har karaktären av tillämpning av en sådan "taxa" har däremot inte så mycket gemensamt med andra kommunalbesvärsmål. Sådana beslut bör också kunna prövas i sak i större omfattning än kommunalbesvärsordningen medger och leda fram till ett bindande avgörande. Beslut som har direkt verkan för angivna fastigheter bör sålunda – om tvist uppstår – kunna prövas endast av fastighetsdomstolen.

Med hänvisning till vad nu anförts förordar utskottet att 13 kap. 1 § 4 erhåller följande lydelse:

> 4. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,

och att 15 kap. 8 § första stycket får följande lydelse:

> Tvist mellan kommunen och fastighetsägare om ersättning för gatukostnader och kostnader för andra allmänna platser och om villkoren för betalning av sådan ersättning prövas av den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

Kommunala beslut enligt PBL, som inte avses få överklagas med kommunalbesvär, föreslås i 13 kap. 2 § få överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Som framgått av det ovanstående avses med propositionsförslaget att länsstyrelsen inte skall ha någon befattning med besvär i gatukostnadsfrågor. Utskottet instämmer häri. En inskränkning av möjligheten att anföra kommunalbesvär bör därför inte heller öppna någon besvärsväg till länsstyrelsen. Detta bör klarläggas genom att ett andra stycke läggs till 13 kap. 1 § av följande lydelse:

> Andra beslut rörande gatukostnader än de som anges i första stycket 4 får ej överklagas. Att tvister rörande gatukostnader prövas av fastighetsdomstol framgår av 15 kap. 8 §.

9 Regionplan

Om frågor om mark- och vattenområden som angår flera kommuner behöver utredas gemensamt eller om flera kommuners översiktliga planering behöver samordnas får regeringen – om utrednings- och samordningsverksamheten inte kommer till stånd på annat sätt – utse ett regionplaneorgan som skall ha hand om verksamheten (regionplanering). I lagförslaget regleras i 7 kap. utformningen av och innehållet i regionplaneringen. Till regionplaneorgan kan regeringen förordna ett befintligt kommunalförbund, alternativt kan förordnas att berörda kommuner skall bilda ett särskilt regionplaneförbund. Regionplan gäller i högst sex år.

Regionplaneorgan skall inte utses om kommunerna mera allmänt motsätter sig det. Ett regeringsbeslut om förordnande av regionplaneorgan bör omfattas av ett brett intresse från de kommuner som kommer i fråga som

medlemmar. Om det, vid remissbehandling av en framställning i saken, visar sig att det föreligger ett utbrett motstånd mot ett statligt förordnande bör beslut inte meddelas. Dock skall inte en kommun genom en vetorätt kunna förhindra att regionplanering kommer till stånd.

I propositionen anges att för Stockholms län särskilda bestämmelser skall gälla om regionplaneringen. Liksom för närvarande skall det avseende detta län vara möjligt att landstinget även efter PBL:s ikraftträdande kvarstår som huvudman för regionplaneringen. Den nu gällande särskilda lagen om regionplaneringen i Stockholms län föreslås ersatt med en ny lag utformad så att den anpassas till PBL:s regelsystem. I proposition 1985/86:90 med följdlagstiftning till PBL m. m. läggs fram förslag till lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Denna proposition kommer utskottet att behandla senare under innevarande riksmöte.

I den under allmänna motionstiden 1985 väckta motionen 1984/85:783 (m) yrkas att de särskilda bestämmelserna angående regionplaneringen i Stockholms län inte skall tas med i PBL-förslaget och att riksdagen som sin mening ger regeringen detta till känna. Motionärerna anser att regionplaneringen i Stockholm skall bli ett frivilligt åtagande för kommunerna och inte längre utföras av landstinget.

Av vad ovan anförts framgår att kommunerna avses få stort inflytande på frågan huruvida regionplanering skall ske eller ej. Sålunda skall regionplaneorgan inte utses om berörda kommuner mera allmänt motsätter sig att så sker. Beträffande frågan om i vilka former regionplaneringen skall ske bör i denna fråga de berörda kommunernas uppfattning tillmätas stor vikt. Detta är också utgångspunkten i propositionen. Vad rör regionplaneringen i Stockholms län framgår av propositionen (s. 194) att såväl landstinget som länsstyrelsen, Stockholms kommun och andra kommuner i länet tillstyrker att landstinget i Stockholms län kvarstår som huvudman för regionala frågor. Enligt utskottets mening saknas skäl för riksdagen att göra det i motion 1984/85:783 (m) begärda tillkännagivandet om formerna för regionplaneringen i Stockholms län. Denna fråga bör avgöras i enlighet med vad i propositionen förordats.

I lagrådets yttrande den 15 november 1985 över följdlagstiftningen till ny PBL anförde lagrådet bl. a. (prop. 1985/86:90 s. 377) beträffande ett förslag till lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län följande. I förslaget föreskrivs att landstingskommunen skall vara regionplaneringsorgan för kommunerna i länet. Denna bestämmelse kan knappast anses röra handläggningen av frågan om regionplanering. I 7 kap. 1 § tredje stycket PBL anges emellertid: "För handläggningen av frågor om regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser." Eftersom regeln i PBL närmast får anses ha en konstitutiv verkan bör lagrummet ges följande lydelse: "För regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser." Utskottet förordar att den av lagrådet föreslagna ändringen genomförs.

Efter att propositionen om en ny PBL beslöts har regeringen genom proposition 1984/85:216 beslutat förelägga riksdagen förslag om ny kommunalförbundslag. På förslag av konstitutionsutskottet (KU 1985/86:3) antog riksdagen proposition 1984/85:216. Kommunalförbundslagen (1985:894)

trädde i kraft den 1 januari 1986 då lagen (1957:281) om kommunalförbund upphörde att gälla.

I 7 kap. 1 och 7 §§ PBL bör därför hänvisningar till bestämmelser avseende lagen (1957:281) om kommunalförbund ersättas med hänvisningar till kommunalförbundslagen (1985:894). Enligt sistnämnda lag kan ett kommunalförbund ha fullmäktige, styrelse och andra nämnder (kommunalförbund med fullmäktige) eller vara organiserat enbart med förbundsdirektion (kommunalförbund med förbundsdirektion). I proposition (1984/85:216 s. 30) anfördes att kommunerna och landstingskommunerna själva borde bestämma vilken av de två organisationsformerna som skulle gälla för det mellankommunala samarbetet. Såvitt utskottet kan bedöma får organisationsformen kommunalförbund med fullmäktige anses vara den av de två organisationsformerna som är mest lämpad att vara regionplaneorgan i den mån ett kommunalförbund utses för denna uppgift.

Sammanfattningsvis föreslår utskottet att i 7 kap. 1 § andra stycket PBL orden "lagen (1957:281) om kommunalförbund" byts ut mot orden "kommunalförbundslagen (1985:894)".

I 7 kap. 7 § första stycket bör orden "11 § lagen (1957:281) om kommunalförbund" utbytas mot orden "2 kap. 13 § kommunalförbundslagen (1985:894)".

Vidare bör i likhet med vad som beträffande översiktsplan föreskrivs i 4 kap. 13 § i 7 kap. 7 § andra stycket anges att regionplaner skall sändas, förutom till länsstyrelserna inom regionen, även till statens planverk.

Vad i övrigt föreslagits i propositionen om utformning av 7 kap. har inte givit utskottet anledning till erinran eller särskilt uttalande.

10 Bygglov, rivningslov och marklov

10.1 Allmänt om bygglovspliktens omfattning

Enligt regeringsförslaget bör i plan- och bygglagen anges de åtgärder som normalt skall omfattas av bygglovsplikt – detta oavsett planförhållandena. Förslaget innebär att det nuvarande sambandet mellan detaljplan och bygglovsplikt består. Bygglovsplikten föreslås sålunda bli mer omfattande inom detaljplanelagda områden. Det förordade systemet innebär alltså att det med generella bestämmelser anges vilka åtgärder som alltid är bygglovspliktiga (1 och 2 §§). Med särskilda bestämmelser anges vilka åtgärder som alltid erfordrar bygglov inom detaljplanelagda områden (3 §). Vissa åtgärder avseende en- och tvåbostadshus föreslås undantagna från bygglovsplikt (4 §). Förslaget innebär vidare att kommunerna skall ha möjlighet att både öka och minska bygglovspliktens omfattning (5 och 6 §§).

Bygglovspliktens omfattning från mer principiella utgångspunkter tas upp i tre motioner från den allmänna motionstiden 1985.

Med hänvisning till behovet av att främja en levande landsbygd föreslås i motion 1984/85:664 (m) att åtgärder skall vidtas för att undanröja hinder i mark- och planpolitiken för landsbygdens utveckling. I motiveringen härför – som återfinns i motion 1984/85:657 – framhålls att rätten att bebygga icke planlagt område skall slås fast och att bygglov därför skall kunna vägras

endast av mycket klara skäl.

I motion 1984/85:2684 (m) föreslås att byggande utanför planlagt område skall vara helt fritt.

Utskottet delar inte uppfattningen i de nu aktuella motionerna att det skulle vara möjligt att helt undanta byggande utanför planlagt område från bygglovsplikt. Det finns enligt bostadsutskottets mening ett klart uttalat behov av en bygglovsprövning för vissa åtgärder oavsett planförhållandena. Motionerna 1984/85:664 (m) och 2684 (m) avstyrks med hänvisning till det nu anförda.

Enligt motion 1984/85:2801 (fp) yrkande 12 såvitt nu är i fråga är det inte nödvändigt att ställa lika stränga krav på bygglov i glesbygd som i tätbebyggelse.

Som framgår av framställningen ovan innebär regeringens förslag att bygglovsplikten görs mer omfattande inom områden med detaljplan. Inom icke planlagda områden – dvs. i huvudsak i glesbygd – kommer det sålunda inte att erfordras bygglov för olika åtgärder i samma utsträckning som inom detaljeplanelagda områden. Motionens allmänt hållna förslag om att det inte bör ställas krav på bygglov i samma utsträckning i glesbygd som i tätbebyggelse får sålunda anses tillgodosett som princip genom det nu föreliggande förslaget. Motion 1984/85:2801 (fp) yrkande 12 såvitt nu är i fråga avstyrks med hänvisning härtill.

Till den närmare utformningen och omfattningen av bygglovsprövningen återkommer utskottet nedan.

I detta avsnitt tar utskottet upp en av lagrådet i sitt yttrande den 3 april 1986 aktualiserad fråga om terminologin i lagförslagets 8 kap.

Lagrådet framhåller i sitt yttrande den 3 april 1986 att det i kapitel 8 finns ett flertal bestämmelser i vilka det sägs att kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser "föreskriver" något. Ordet "föreskriva" bör enligt lagrådets mening i lagspråket endast begagnas när det är fråga om normer. I bestämmelserna bör därför terminologin i aktuellt hänseende inte knyta an till normgivning utan till den rättsliga kategorin förvaltningsbeslut. I stället för ordet "föreskriva" bör enligt lagrådet i de ifrågavarande bestämmelserna begagnas t. ex. orden "besluta", "bestämma" eller "medge". På motsvarande sätt förordar lagrådet att det i några sammanhang begagnade ordet "föreskrift" utbyts mot "bestämmelse".

Bostadsutskottet delar vad lagrådet anfört i nu aktuellt avseende. Utskottet förordar sålunda att terminologin i 8 kap. ändras i enlighet med lagrådets förslag. I anslutning härtill bör även det i 14 kap. 8 § använda ordet "föreskrifter" bytas ut mot "bestämmelser".

Avslutningsvis tar dessutom utskottet i detta avsnitt upp den terminologiska frågan såvitt rör begreppen "byggnader, andra anläggningar och anordningar" – detta i avsikt att ge lagstiftningen en enhetlig utformning.

För att beteckna olika slag av konstruktioner används i regeringens lagförslag begreppen byggnader, andra anläggningar och anordningar. Någon egentlig definition av vad de olika begreppen omfattar görs emellertid inte. Av framställningen i propositionen framgår dock att begreppet anordning inte har någon självständig ställning i PBL, utan att det snarast har använts för att beteckna små anläggningar. De regler som gäller för andra

anläggningar än byggnader gäller sålunda i tillämpliga delar också för anordningar.

Det framstår mot bakgrund härav inte som nödvändigt att i lagtexten särskilt ange att bestämmelserna omfattar såväl andra anläggningar än byggnader som anordningar. Enligt bostadsutskottets mening kan begreppet anordningar utmönstras ur lagtexten i de lagrum där det använts som komplement till andra anläggningar. Vad som stadgas om andra anläggningar än byggnader får sålunda anses omfatta också anordningar. Utskottet förordar därför att de aktuella lagrummen i såväl 8 kap. som i övriga kapitel ändras i enlighet härmed.

10.2 Bygglov för byggnader

10.2.1 Inledning

Regeringen föreslår att den generella bygglovsplikten för byggnader – 8 kap. 1 § första stycket – skall omfatta
- uppförande av nya byggnader
- tillbyggnader
- inredning och ianspråktagande för väsentligen ändrat ändamål
- vissa invändiga ändringar.

I propositionen (s. 256) framhålls att det torde råda allmän enighet om att uppförandet av nya byggnader i princip bör föregås av bygglovsprövning. Utan krav på bygglov får man dock enligt förslaget uppföra högst två uthus eller andra liknande fristående byggnader, s. k. friggebodar. Denna fråga behandlar utskottet närmare nedan.

I anslutning till bestämmelserna i 8 kap. 1 § framhåller jordbruksutskottet i sitt yttrande JoU 1985/86:2 y att räckvidden av bygglovsplikten enligt denna bestämmelse bl. a. blir beroende av hur begreppet byggnad definieras. Jordbruksutskottet hänvisar härvidlag till den utförliga redovisning av rättspraxis som lämnas i propositionen (s. 673). Av denna redovisning framgår bl. a. att konstruktioner som ger samma visuella intryck som ett hus har ansetts som byggnad trots att de saknat utrymmen för människor att uppehålla sig i. Härav drar jordbruksutskottet slutsatsen att t. ex. större silo-byggnader och spannmålstorkar m. m. kommer att betraktas som byggnader i förevarande hänseende.

Bostadsutskottet instämmer i vad jordbruksutskottet anfört i nu aktuell del.

Till frågan om möjligheten att genom kommunala beslut inskränka bygglovspliktens omfattning utöver vad som föreslås i propositionen återkommer utskottet nedan (avsnitt 10.2.5.1).

10.2.2 Bygglov för statens och landstingskommunernas byggnader

Enligt regeringsförslaget kommer staten och landstingskommunerna fortsättningsvis inte att vara befriade från skyldigheten att söka bygglov. Inre åtgärder (8 kap. 1 § andra stycket 4 och 5) i byggnader som tillhör staten eller landstingskommunerna föreslås dock inte omfattade av bygglovsplikten.

I motion 1985/86:70 (fp) föreslås dels att det generella kravet på bygglov

inte skall gälla byggnader som ägs av landsting – yrkande 1, dels att nuvarande bestämmelser om anmälningsplikt tas in i PBL – yrkande 2. Enligt motionären ger den av regeringen föreslagna ordningen ett onödigt dubbelarbete som är både tidsödande och kostnadskrävande för såväl landsting som kommun.

Utskottet delar bostadsministerns uppfattning att staten och landstingskommunerna inte längre bör vara befriade från skyldigheten att söka bygglov. Som anförs i propositionen (s. 257) bör dock prövningen i huvudsak avse lokaliseringsfrågan, åtgärdens förenlighet med gällande plan samt den yttre utformningen. Utskottet tillstyrker således regeringens förslag i denna del och föreslår riksdagen att anta 8 kap. 1 § första och andra styckena. Motion 1985/86:70 (fp) avstyrks med hänvisning härtill.

10.2.3 Jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader

I fråga om jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader innebär regeringsförslaget följande.

Inom områden med detaljplan krävs bygglov för att uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra sådana byggnader – 8 kap. 3 § första stycket 3. Utanför detaljplan erfordras bygglov endast för ianspråktagande eller inredning för väsentligen ändrat ändamål – 8 kap. 1 § tredje stycket.

I centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 6 föreslås att jord- och skogsbrukets driftsbyggnader endast skall omfattas av bygglovsplikt inom områden med detaljplan.

Jordbruksutskottet tillstyrker i sitt yttrande JoU 1985/86:2 y regeringsförslaget i vad avser bygglovsplikten för ekonomibyggnader och avstyrker därmed yrkande 6 i motion 1985/86:69 (c) om att bygglovsplikten enbart skall gälla inom detaljplaneområde. I sammanhanget understryker jordbruksutskottet att bygglovsplikt för ekonomibyggnader utanför detaljplaneområde inte avses gälla generellt, utan beslutas särskilt genom områdesbestämmelser. En förutsättning för detta är att det föreligger särskilda skäl, vilket enligt jordbruksutskottet torde innebära att ifrågavarande befogenhet kommer att utnyttjas restriktivt. Som exempel på sådana skäl anförs i propositionen (s. 703) att området är känsligt med hänsyn till landskapsbilden eller bebyggelsens karaktär. Det kan också vara så att vissa slag av ekonomibyggnader i nära anslutning till ett bostadsområde kan behöva prövas med hänsyn till risken för immissioner. Avslutningsvis uttalar jordbruksutskottet att det anförda i viss utsträckning bör kunna tillgodose syftet med motionsyrkandet.

Bostadsutskottet ansluter sig till jordbruksutskottets uppfattning.

10.2.4 Bygglov inom detaljplanelagt område

I förslaget till 8 kap. 3 § har tagits in bestämmelser om en utökad bygglovsplikt för vissa åtgärder inom områden med detaljplan. Utskottet delar uppfattningen att de aktuella åtgärderna bör fordra bygglov inom detaljplanelagt område. Däremot ger paragrafens första stycke 1 intryck av att det skulle finnas en åtskillnad mellan utbyte av tak- och fasadmaterial och sådana ändringar som avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende. Någon

sådan skillnad är dock inte avsedd (se prop. s. 693). För att bättre bringa lagtexten i överensstämmelse med motiven föreslår utskottet att i det aktuella stadgandet ordet "sådana" byts ut mot ordet "andra" och ordet "byggnadens" byts ut mot ordet "deras".

Dessutom bör sista meningen i paragrafens andra stycke ändras med avseende på den hänvisning som där görs till 8 kap. 5 § – detta med anledning av de ändringar som görs i sistnämnda paragraf och som utskottet behandlar i det följande (avsnitt 10.2.6.1). Den aktuella meningen bör sålunda ges följande lydelse: "Enligt 5 § får kommunen medge undantag från kravet på bygglov enligt första stycket."

10.2.5 Särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus

Nuvarande byggnadslagstiftning innehåller bestämmelser om undantag från kravet på lov till vissa åtgärder som rör en- eller tvåbostadshus. Undantagsbestämmelserna gäller också vissa byggnader som hör till sådana hus. Dessa bestämmelser föreslås av bostadsministern överförda till PBL. Detta betyder att följande åtgärder enligt 8 kap. 4 § föreslås befriade från kravet på bygglov för en- och tvåbostadshus.

- va-åtgärder avseende egen va-anläggning
- vissa inre åtgärder
- färga om byggnad inom detaljplan
- skydda uteplats med mindre plank m. m.
- anordna mindre skärmtak
- uppföra högst två komplementbyggnader om tillsammans högst 10 m^2

Jämfört med dagens regler föreslås dock den förändringen att komplementbyggnader, skärmtak, mur och plank m. m. skall få placeras närmare gränsen än 4,5 m under förutsättning av att de grannar som berörs inte har något att invända mot placeringen. En överenskommelse av detta slag mellan grannar kan dock inte gå utöver vad kommunen – genom detaljplan eller områdesbestämmelser – beslutat om minsta avstånd mellan byggnader. Förslaget innebär dessutom att någon begränsning i komplementbyggnadernas användningssätt inte görs.

Centerpartiets partimotion 1985/86:69 innefattar krav på minskad bygglovsplikt. Motionens yrkande 5, som det uppfattats av bostadsutskottet, innebär bl. a. ett krav på en utsträckt bygglovsbefrielse även för en- och tvåbostadshus med avseende på om- och tillbyggnader.

Enligt bostadsutskottets mening bör en reform av byggnadslagstiftningen i möjligaste mån innebära förenklingar i reglerna om bygglov. De av regeringen förordade förändringarna i bygglovsplikten för en- och tvåbostadshus utgör också ett steg i en sådan riktning. Enligt utskottets uppfattning bör dock övervägas om inte ytterligare lättnader kan åstadkommas för denna bebyggelse. Som anförs i propositionen bör en utgångspunkt härvid vara att bygglovsbefrielse bör kunna föreligga när varken grannintressena eller de allmänna intressena påfordrar någon kontroll från samhällets sida. För stora delar av den glesare bebyggelsen på landsbygden torde således någon sådan kontroll inte behöva ske när det gäller mindre om- och tillbyggnader av en-

eller tvåbostadshus. Detta har också kommit till uttryck i förslaget till PBL. Enligt förslaget ges kommunerna möjlighet att införa bygglovsbefrielse för den aktuella typen av åtgärder genom områdesbestämmelser. Detta är en enligt utskottets mening i och för sig framkomlig väg för att uppnå de eftersträvade förenklingarna av bygglovsreglerna. De ändringar i det ursprungliga förslaget avseende bl. a. områdesbestämmelserna som utskottet förordat för att undvika konflikter med regeringsformens normbegrepp gör en sådan lösning mindre lämplig.

Enligt de av bostadsutskottet förordade ändringarna kan institutet områdesbestämmelser endast användas för begränsade områden. Dessutom innebär utskottets förslag i denna del att en fastighetsförteckning alltid skall upprättas inför antagande av områdesbestämmelser. Sammantaget medför detta att det framstår som administrativt krångligt att genom områdesbestämmelser åstadkomma den eftersträvade bygglovsbefrielsen för de relativt stora områden som bör kunna omfattas av en sådan förenkling. Enligt utskottets mening bör därför bestämmelserna i stället utformas så att mindre om- och tillbyggnad av en- och tvåbostadshus i områden utan samlad bebyggelse befrias från bygglovsplikt genom ett direkt stadgande i PBL. Kommunerna bör dock genom områdesbestämmelser ges möjlighet att införa bygglovsplikt för de aktuella åtgärderna där så erfordras för att tillvarata grannars intressen, av kulturhistoriska eller miljömässiga skäl eller för att undvika permanentboende i fritidshus. Skall den bygglovsbefriade åtgärden utföras närmare tomtgräns än 4,5 m skall grannes medgivande inhämtas (se prop. s. 697).

Samlad bebyggelse föreligger om

1. bebyggelsegruppen utgörs av 10–20 hus, och
2. de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark o. d.

Tomtmark definieras i sin tur i detta sammanhang enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), avdelning 1, 2 kap. 4 §.

Det bör i detta sammanhang noteras att befrielsen från att söka bygglov naturligtvis inte innebär någon befrielse från de krav på byggnader som angetts i 3 kap. Vidtagna åtgärder skall således i skälig utsträckning uppfylla lagens krav på bl. a. hållfasthet, energihushållning och handikappanpassning. Vidare skall åtgärderna utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till landskapsbilden samt till natur- och kulturvärdena på platsen. Det bör också erinras om att bestämmelserna i 3 kap. 12 § innebär att byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär inte får förvanskas. Även om den enskilde i och för sig är skyldig att följa dessa bestämmelser är det enligt utskottets mening angeläget att kommunerna noggrant inventerar den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen genom t. ex. kulturminnesvårdsprogram samt, när så erfordras, utfärdar områdesbestämmelser.

Med anledning av centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 5 såvitt nu är i fråga och med hänvisning till det ovan anförda bör enligt utskottets mening 8 kap. 4 § kompletteras genom att till paragrafen förs ett nytt andra stycke av följande lydelse:

En- och tvåbostadshus som ej ingår i samlad bebyggelse är undantagna från bestämmelserna i 1–3 §§ även i fråga om följande åtgärder

1. göra mindre tillbyggnader, om åtgärden inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,
2. utföra sådana åtgärder som avses i 1 § första stycket 4 och 5.

Beträffande innebörden av uttrycket mindre tillbyggnad hänvisar utskottet till vad som sägs i propositionen (s. 276).

Följdändringar måste också göras i paragrafens andra och tredje stycke.

Slutligen förordar utskottet att i paragrafen angivna mått i samtliga fall anges med en decimal.

10.2.6 Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning

Som framgår av framställningen ovan (avsnitt 10.1) innebär förslaget till PBL att de i lagen direkt angivna bestämmelserna om bygglovspliktens omfattning kompletteras med en möjlighet för kommunerna att både öka och minska bygglovspliktens generella omfattning.

10.2.6.1 Möjliga lättnader i bygglovsplikten genom kommunala beslut

I regeringens förslag till 8 kap. 5 § har intagits de åtgärder som genom kommunala beslut skall kunna undantas från bygglovsplikt. Enligt förslaget skall enklare fritidshus, kolonistugor eller liknande byggnader inom områden med detaljplan kunna befrias från bygglov genom ett särskilt beslut i planen. En förutsättning enligt motivet till paragrafen (s. 261) är att i detaljplanen anges dels den byggrätt som skall gälla för varje fastighet eller tomt, dels de krav som de enskilda byggnaderna skall uppfylla i fråga om placering och utformning. Under förutsättning av att den tilltänkta åtgärden står i överensstämmelse med planen föreligger sålunda bygglovsbefrielse i dessa fall.

Inom områden utan detaljplan innebär förslaget att enklare åtgärder skall kunna befrias från bygglov genom föreskrifter i områdesbestämmelser. Sålunda skall utan bygglov kunna uppföras t. ex. garage, förråd, bastu m. m. Den kommun som så önskar kan således införa bygglovsbefrielse för fler än två komplementbyggnader eller för komplementbyggnader som är större än 10 m^2. Mindre tillbyggnader och inre ändringar av byggnader skall också kunna befrias från bygglovsplikt.

Bostadsministern är dock inte beredd att låta undantagsmöjligheten gälla om åtgärdernas placering, utformning och utförande har betydelse för omgivningen. Om det krävs en prövning för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen, skall således kommunen inte ha möjlighet att medge befrielse från bygglovsplikt. Dessutom innebär förslaget att kommunen får möjlighet att inom bestämda områden utanför detaljplan införa lättnader i bygglovsplikten för alla de slag av anläggningar och anordningar som normalt ingår i den krets av åtgärder som kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

Slutligen föreslås i fråga om industribyggnader att kommunen i detaljplan

eller områdesbestämmelser skall kunna besluta att tillbyggnader samt inre och yttre ändringar av sådana byggnader får ske utan bygglov. En förutsättning för bygglovsbefrielse i dessa fall är att yrkesinspektionen i ärendet om detaljplan eller områdesbestämmelser har tillstyrkt att undantag från bygglovsplikten medges och att det av yrkesinspektionens yttrande framgår att även skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har tillstyrkt befrielsen.

Med hänvisning till ett allmänt behov av att minska bygglovspliktens omfattning hemställs i centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 5 såvitt nu är i fråga att det för industriområden bör vara möjligt att genom bestämmelser i detaljplan nedsätta kravet på bygglov.

I folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 e hemställs att de undantag från kravet på bygglov som kommunen ges möjlighet att införa i områdesbestämmelser också skall kunna införas i detaljplan. Enligt motionärerna bör det även i områden med detaljplan vara möjligt att införa en rätt att uppföra komplementbyggnader, t. ex. garage, bastu och förråd, utan bygglov liksom mindre tillbyggnader och inre ändringar av fastighet.

Som utskottet framhållit ovan bör en reform av byggnadslagstiftningen i möjligaste mån innebära förenklingar i reglerna om bygglov. Den föreslagna möjligheten för kommunerna att i vissa fall medge bygglovsbefrielse förstärker enligt utskottets mening möjligheterna att åstadkomma den eftersträvade förenklingen. Enligt bostadsutskottets mening bör dock kommunens möjligheter att minska bygglovsplikten ytterligare förbättras. Utskottet förordar sålunda att kommunerna skall ges möjlighet att även inom detaljplanelagda områden besluta om en ytterligare vidgad bygglovsbefrielse. Denna möjlighet bör enligt utskottets mening i princip avse de ändrings- och kompletteringsåtgärder som enligt regeringsförslaget kan bygglovsbefrias i områdesbestämmelser. Det bör dock i planen närmare anges vilken typ av åtgärder m. m. som bygglovsbefrielsen omfattar.

Bygglovsbefrielse inom områden med detaljplan kan bl. a. bli aktuell genom att byggnadsnämnden prövar en viss typ av ombyggnad för en fastighetsägare inom ett grupphusområde. Efter sedvanlig prövning i ärendet kan kommunen därefter i detaljplan för området befria övriga fastighetsägare från skyldigheten att söka bygglov för motsvarande åtgärder. Möjligheten till bygglovsbefrielse bör också kunna utnyttjas för att i ett villaområde där ingen speciell känslighet föreligger med avseende på områdets karaktär eller utformning ge i princip samma bygglovsbefrielse som gäller utanför detaljplan.

Inom samlad bebyggelse är det enligt utskottets mening befogat att ge berörda grannar möjlighet att påverka byggnadens utformning och utförande i den omfattning dessa krav regleras i 3 kap. 1 och 10 §§. Den fastighetsägare som avser att inom samlad bebyggelse uppföra komplementbyggnader eller göra vissa mindre tillbyggnader skall således inhämta grannens medgivande till den aktuella åtgärden. I likhet med vad som föreslås gälla för bygglovsbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus närmare gränsen än 4,5 m, bör det ankomma på den byggande att skaffa intyg på medgivandet. Inte heller i detta fall bör dock något ovillkorligt krav på

skriftlighet ställas. Kan medgivande från berörd granne inte erhållas får bygglov sökas i vanlig ordning.

Den av utskottet ovan förordade möjligheten till bygglovsbefrielse för vissa ombyggnadsåtgärder inom detaljplan omfattar förutom en- och tvåbostadshus också flerbostadshus. Det finns anledning att något kommentera konsekvenserna av en ökad bygglovsbefrielse främst såvitt gäller flerbostadshus. Genom bygglovsbefrielsen kommer ändringar av byggnader inte att kunna definieras som ombyggnader, något som i sin tur innebär att de särskilda ombyggnadsföreskrifterna enligt 3 kap. 10 § andra stycket 2 ej blir tillämpliga. Däremot blir 3 kap. 10 § andra stycket 3 tillämpligt på ändringarna. I sistnämnda lagrum anges att nybyggnadskraven i 3 kap. 1–8 §§ skall tillämpas "i skälig utsträckning".

Enligt utskottets mening är det angeläget att hävda allmänna intressen som t. ex. tillgänglighet även när bygglovsbefrielse föreligger. Sådan befrielse bör därför inte medges om inte garantier finns för att kraven enligt 3 kap. 1–8 §§ beaktas. Sådana garantier föreligger enligt utskottets uppfattning inte om företrädare för de handikappade och/eller hyresgästerna motsätter sig bygglovsbefrielsen. Vad utskottet nu anfört bör som motiv vägleda den ändring av 8 kap. 5 § som utskottet nedan föreslår.

Det bör i detta sammanhang också noteras att bestämmelserna i bostadssaneringslagen tillförsäkrar hyresgästerna ett inflytande även över ej bygglovspliktiga åtgärder.

Med hänvisning till vad i centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 5 såvitt nu är i fråga och i folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 e föreslagits och mot bakgrund av vad utskottet ovan anfört bör 8 kap. 5 § ändras enligt följande.

I paragrafens första stycke ges den inledande meningen följande lydelse:

> Kommunen får i detaljplan eller områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt som närmare anges i planen eller bestämmelserna

Dessutom kompletteras första stycket med en punkt 6 med följande lydelse:

> 6. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader.

Samtidigt bör paragrafens sista stycke utgå och ersättas med ett nytt stycke med följande lydelse:

> Inom samlad bebyggelse krävs medgivande från berörda grannar, om åtgärder som avses i första stycket 1 och 2 skall utföras utan bygglov.

10.2.6.2 Bygglovsplikt som kan tillkomma genom kommunala beslut

För att tillgodose bl. a. bevarandeintressen kan det enligt regeringsförslaget finnas behov av att i värdefulla miljöer kunna kontrollera hur vissa miljöpåverkande åtgärder utförs. Med hänvisning härtill föreslås – 8 kap. 6 § – att kommunen inom ett område som utgör en värdefull miljö genom detaljplan får föreskriva att bygglovsplikt får införas för att

- färga om en- och tvåbostadshus samt för att uppföra komplementbyggnader
- underhålla bebyggelse med särskilt bevarandevärde.

Inom områden med värdefull miljö som inte omfattas av detaljplan föreslås bygglovsplikt få införas genom områdesbestämmelser för att

- färga om byggnader, byta fasad- eller takbeklädnad eller avsevärt ändra byggnads exteriör
- underhålla bebyggelse med särskilt bevarandevärde.

Som exempel på värdefulla områden där en utökad bygglovsplikt kan bli aktuell nämns fiskelägen, kyrkbyar, brukssamhällen samt fäbodar.

Förslaget innebär dessutom, som utskottet anfört ovan, att kommunen, om det finns särskilda skäl, får föreskriva att bygglov krävs för att inom områden som inte omfattas av detaljplan uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket.

Utskottet har i det föregående förordat att om- och tillbyggnad av en- och tvåbostadshus som inte ingår i en samlad bebyggelse skall befrias från bygglovsplikt genom ett direkt stadgande i 8 kap. 4 §. Därvid anförde utskottet bl. a. att kommunerna genom områdesbestämmelser borde ges möjlighet att införa bygglovsplikt för de aktuella åtgärderna om det behövs med hänsyn till grannintressena eller till de allmänna intressena. Om det erfordras av kulturhistoriska skäl eller för att skydda t.ex. landskapsbilden bör sålunda bygglovsplikt kunna införas också för de nu aktuella åtgärderna. Också behovet av att förhindra omvandlingen av fritidshus till permanentbebyggelse utgör skäl för att bygglovsplikt skall kunna införas. Utskottet förordar sålunda att 8 kap. 6 § kompletteras med ett nytt andra stycke av följande lydelse:

> Kommunen får, i områden som utgör en värdefull miljö eller i områden för vilka områdesbestämmelser utfärdats, bestämma att bygglov krävs för att utföra sådana åtgärder som avses i 4 § andra stycket 1.

Vad utskottet nu anfört innebär att regeringens förslag i vad avser 8 kap. 6 § tillstyrks med det av utskottet förordade tillägget.

10.3 Bygglov för andra anläggningar än byggnader m. m.

När det gäller andra anläggningar än byggnader innebär regeringsförslaget, som det kommer till uttryck i 8 kap. 2 §, att bygglovsplikten utsträcks till att omfatta också vissa typer av anläggningar som i dag inte undergår någon prövning vare sig enligt byggnadslagstiftningen eller enligt någon speciallag. Det gäller i första hand anläggningar för idrotts- eller fritidsändamål – t. ex. idrottsplatser, skidliftar, campingplatser, motorbanor och småbåtshamnar – samt parkeringsplatser.

I vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 13 hemställs att bygglovsplikten för anläggningar m. m. skall utsträckas till att omfatta också friytor för lek och utevistelse.

Krav på tillgång till och utformning av friytor för lek och utevistelse har tagits in i 2 kap. 4 § och i 3 kap. 15 §. I anslutning till sistnämnda lagrum

anförs i propositionen (s. 521) bl. a. att PBL-kraven föreslås utvidgade i förhållande till gällande bestämmelser.

Byggnadsnämnden har möjlighet att hävda kravet på friyta oberoende av om bygglovsplikt föreligger eller ej. Någon anledning att införa bygglovsplikt anser utskottet inte föreligga. Vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 13 avstyrks sålunda.

Jordbruksutskottet tar i sitt yttrande JoU 1985/86:2 y upp bestämmelserna i 8 kap. 2 § första stycket 4 om att bygglov krävs för att inrätta fasta cisterner eller andra fasta anläggningar för hälso- och miljöfarliga varor m. m. Härvid anför jordbruksutskottet följande.

Utskottet erinrar om att lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor upphävts, med verkan fr. o. m. den 1 januari 1986, (prop. 1984/85:118, JoU 1984/85:30) och ersatts med lagen (1985:426) om kemiska produkter.

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

Bostadsutskottet ansluter sig till vad jordbruksutskottet anfört och förordar sålunda att i 8 kap. 2 § första stycket 4 orden "hälso- och miljöfarliga varor" ersätts med orden "kemiska produkter som är hälso- och miljöfarliga".

Vad utskottet nu anfört innebär att regeringens förslag i vad avser 8 kap. 2 § tillstyrks med den av utskottet förordade ändringen.

Genom förslaget till 8 kap. 7 § ges kommunen möjlighet att genom områdesbestämmelser besluta att bygglov krävs för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar inom områden som ligger i närheten av vissa anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde. Utskottet delar uppfattningen att bygglovsplikt bör kunna införas i de aktuella fallen. För att inte bara områden i närheten av de uppräknade anläggningarna skall kunna beläggas med bygglovsplikt bör dock paragrafen kompletteras så att också andra anläggningar som erfordrar ett skydds- eller säkerhetsområde omfattas av stadgandet.

Utskottet tillstyrker 8 kap. 7 § med det av utskottet förordade tillägget. Härigenom uppnås överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i 8 kap. 9 § tredje stycket.

10.4 Förutsättningar för bygglov

Utgångspunkten för regeringens förslag i fråga om förutsättningarna för beviljande av bygglov är att all mark som skall användas för bebyggelse skall lämplighetsprövas av samhället. Denna prövning sker dels vid detaljplanläggning, dels vid antagande av områdesbestämmelser samt dels i samband med bygglov eller förhandsbesked. Utskottet behandlar i det följande de två sistnämnda fallen.

Inom områden med detaljplan skall ansökan om bygglov enligt förslaget – 8 kap. 11 § – beviljas om

- åtgärden inte strider mot detaljplanen
- fastighet och byggnad överensstämmer med detaljplan och fastighetsplan
- åtgärden fyller kraven på byggnader enligt 3 kap.

Förslaget innebär dessutom att bygglov får lämnas även till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplan eller fastighetsplan om åtgärderna är förenliga med syftet med planen.

Inom områden som inte omfattas av detaljplan skall enligt förslaget – 8 kap. 12 § – ansökan om bygglov beviljas om åtgärden

- beaktar de allmänna intressena vid lokaliseringen m. m. enligt 2 kap.
- inte skall detaljplaneläggas enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 §
- inte strider mot områdesbestämmelser
- fyller kraven på byggnader enligt 3 kap.

Förslaget i denna del innebär dessutom att det för en- och tvåbostadshus utanför detaljplan ges en principiell rätt till vissa kompletteringsåtgärder. Med kompletteringsåtgärder avses härvid enligt förslaget till 8 kap. 13 § att

- uppföra komplementbyggnader
- göra mindre tillbyggnader
- utföra vissa inre och yttre åtgärder (ändring av bärande delar, planlösning m. m.)

Dessutom får bygglov lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från områdesbestämmelser motsvarande vad som gäller inom detaljplan.

I folkpartiets partimotion 1985/86:80 förs fram tre yrkanden som tar upp frågan om förutsättningarna för bygglov. Enligt motionens yrkande 3 f bör den rätt till kompletteringsåtgärder som föreslås i 8 kap. 12 § finnas även i områden med detaljplan.

I motionens yrkande 3 g hemställs att avskaffandet av det s. k. tätbebyggelseförbudet bör medföra att det blir lättare att få bygglov.

Yrkande 3 h innefattar krav på att 8 kap. 12 § skall ändras så att ansökan om bygglov skall upptas till behandling om detaljplaneläggning inte har påbörjats inom två år efter att ansökan om lov har inkommit. Enligt motionärerna är det en klar brist att det i PBL saknas krav på när planläggning skall ske, vilket kan leda till att ansökningar om bygglov avslås i avvaktan på en detaljplanering som kanske aldrig äger rum. Motionärerna anser därför att garantier måste skapas för att planläggning skall ske inom en icke alltför avlägsen tidsrymd, förslagsvis två år, om bygglov vägrats av detta skäl. Om någon plan inte upprättats inom denna tid skall ansökan om bygglov prövas enligt de allmänna regler som gäller.

Utskottet behandlar först förslaget om att den principiella rätten till kompletteringsåtgärder skall gälla också inom området med detaljplan.

Ett av syftena med en detaljplan är att uttömmande reglera förändringarna av markanvändningen. Tillbyggnad och uppförande av komplementbyggnad bör därför inte få ske i strid med detaljplanen. Vissa inre och yttre ändringar bör däremot, som föreslås i propositionen, kunna ske oberoende av planen.

Utskottet kan inte dela den av motionärerna framförda uppfattningen och avstyrker folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 f i vad det står emot förslaget i propositionen.

Utskottet övergår nu till att behandla förslaget om att avskaffandet av det s. k. tätbebyggelseförbudet bör medföra att det blir lättare att få bygglov.

Som motionärerna framhåller innebär förslaget till PBL att begreppen tätbebyggelse och glesbebyggelse utmönstras ur lagstiftningen och att det s. k. tätbebyggelseförbudet i dagens lagstiftning tas bort. Detta innebär att det utanför detaljplan eller områdesbestämmelser i ett bygglovsärende måste göras en prövning av lämpligheten av varje sökt åtgärd. Vid denna prövning skall den sökandes önskemål vägas mot de allmänna intressena, som de kommer till uttryck i 2 kap., i en allsidig prövning. Det föreslagna prövningsförfarandet ger enligt utskottets mening garantier för att den enskildes intressen prövas mot de allmänna intressena på ett mera nyanserat sätt än vad det s. k. tätbebyggelseförbudet i dagens lagstiftning ger uttryck för. Vad i motion 1985/86:80 (fp) yrkande 3 g föreslagits får därför anses tillgodosett genom nu föreliggande förslag. Motionen avstyrks med hänvisning härtill.

Avslutningsvis tar utskottet i detta avsnitt upp frågan om behandlingen av ett bygglovsärende där åtgärderna bör föregås av detaljplaneläggning.

Som framgår av granskningen ovan kan en ansökan om bygglov avslås med hänvisning till att åtgärden bör föregås av detaljplaneläggning enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 §. Förslaget i motion 1985/86:80 (fp) yrkande 3 h innebär att ett sådant avslag skall knytas till en tvingande regel om att denna planläggning skall ske inom två år.

Det faktum att en detaljplan skall upprättas betyder att det finns ett behov av en sammanvägning av olika krav som en detaljplaneläggning innebär. I likhet med bostadsministern (s. 153) anser utskottet att det inte kan komma i fråga att kommunen i sådana situationer skall kunna tvingas in i en argumentation om en viss bebyggelses tillåtlighet innan en sammanvägning genom planläggning har hunnit göras. Tidpunkten för planläggningen måste kommun fritt kunna bestämma. Denna princip är grundläggande för det s. k. kommunala planmonopolet.

Vad utskottet nu anfört innebär att folkpartiets partimotion 1985/86:80 (fp) yrkande 3 h avstyrks.

Utskottet har ovan (avsnitt 3.5.1) behandlat frågan om bygglovsprövningen innan genomförandetiden för en detaljplan börjat löpa. Med anslutning till vad utskottet i detta sammanhang anfört bör 8 kap. 11 § ändras så att det klart framgår att det förhållandet att genomförandetiden inte börjat löpa utgör hinder mot att bygglov lämnas. Med hänvisning härtill bör 8 kap. 11 § första stycket 1 ges följande lydelse:

> 1. åtgärden inte strider mot detaljplanen, varvid det förhållandet att genomförandetiden inte börjat löpa utgör hinder mot att bygglov lämnas,

10.5 Förhandsbesked

Den bedömning som görs i ett bygglovsärende innefattar oftast två moment, i synnerhet när det gäller byggande utanför områden med detaljplan. Det ena avser tillåtligheten från planmässig synpunkt av den ansökta åtgärden i och för sig. Det andra avser den närmare utformningen i estetiskt avseende och det tekniska utförandet. Det har enligt bostadsministern (s. 284) i praxis

också utbildats en möjlighet att begära ett s. k. förhandsbesked av byggnadsnämnden rörande den planmässiga bedömningen. Bl. a. mot bakgrund härav förordas – 8 kap. 34 § – att byggnadsnämnd beträffande åtgärder som kräver bygglov skall kunna lämna besked i lokaliseringsfrågan i form av förhandsbesked. Vad som i första hand bör prövas i ett förhandsbeslut är om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på den tilltänkta platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden. Även andra aspekter kan emellertid behöva tas med i bedömningen.

Avsikten är att byggnadsnämnden vid en påföljande bygglovsprövning skall vara bunden av sitt ställningstagande till åtgärdens tillåtlighet i förhandsbeskedet. Denna senare prövning får då enbart avse frågor som inte omfattas av detta.

Enligt förslaget skall byggnadsnämnden i sitt beslut ange förhandsbeskedets giltighetstid, som dock får vara högst två år.

Förslaget om införande av institutet förhandsbesked och prövningsgrunderna härför har inte satts i fråga i motioner eller annorledes. Däremot reses i folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 i invändningar mot beskedets giltighetstid. Enligt motionärerna bör ett förhandsbesked gälla minst ett år. Motionärerna föreslår att 8 kap. 34 § kompletteras med en bestämmelse härom.

Även enligt bostadsutskottets mening bör de föreslagna reglerna om förhandsbeskedets giltighetstid övervägas. Regeringsförslaget på denna punkt innebär att byggnadsnämnden i varje enskilt ärende skall fatta beslut om hur länge beskedet skall gälla inom en tidsrymd av upp till två år. Någon bestämmelse om en minsta giltighetstid finns dock inte kopplad härtill. Teoretiskt sett kan alltså mycket korta giltighetstider komma att bli aktuella. Härtill kommer att giltighetstidens längd inte är reglerad i de fall en byggnadsnämnd skulle underlåta att fastställa denna. Vad utskottet nu anfört talar för uppfattningen att förhandsbeskeden bör ges en fast och enhetlig giltighetstid. Denna giltighetstid bör enligt utskottets mening fastställas till två år. Härigenom blir giltighetstiden för ett förhandsbesked lika lång som den för ett bygglov. Om giltighetstiden för bygglovet tas i beaktande får därmed en sökande totalt fyra år på sig att påbörja de tilltänkta åtgärderna från det att förhandsbesked erhållits. Giltighetstiden bör räknas från dagen för beslutet om förhandsbesked. Skulle ett beslut överklagas, avses med dagen för beslutet den dag då överinstansen meddelar sitt beslut.

Riksdagen bör med bifall till vad utskottet nu anfört och med anledning av folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 i besluta att 8 kap. 34 § andra stycket ges följande lydelse:

> Meddelas det sökta tillståndet får bestämmas de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet.

Dessutom bör paragrafens tredje stycke ändras så att orden "bestämda tiden" byts ut mot orden "tid som anges i andra stycket".

10.6 Rivningslov

10.6.1 Åtgärder som kräver rivningslov

Förslaget till PBL innebär att de nuvarande tidsbegränsade rivningsförbuden ersätts med en permanent reglering, där fastighetsägaren i vissa fall blir berättigad till ersättning om rivning vägras.

Den förordade regleringen, som den kommer till uttryck i 8 kap. 8 §, innebär att rivningslov normalt skall krävas inom områden med detaljplan. Dessutom skall kommunen genom områdesbestämmelser kunna införa skyldighet att söka rivningslov även inom andra områden.

Förslaget, som inte mött invändningar i motioner, tillstyrks av utskottet.

10.6.2 Förutsättningar för rivningslov

Enligt förslaget till 8 kap. 16 § skall ansökningar om rivningslov bifallas om inte byggnaden eller byggnadsdelen

- behövs för bostadsförsörjningen
- bör bevaras på grund av sitt historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Rivning bör enligt förslaget kunna vägras med hänsyn till bostadsförsörjningens behov, om byggnaden fyller – eller efter upprustningen kan fylla – rimliga kvalitetsanspråk (prop. s. 291).

När det gäller möjligheten att vägra rivningslov med avseende på kulturhistoriska eller miljömässiga skäl skall enligt bostadsministern (s. 289) lokala överväganden tillmätas den största betydelse för att avgöra vad som är att beakta som värdefull bebyggelse. Enligt förslaget avses med sådan bebyggelse inte bara byggnader som i sig är värda att bevara. Miljön behöver inte heller vara resultatet av ett medvetet konstnärligt skapande för att vara skyddsvärd. Även i andra slags miljöer kan det bli aktuellt att tillämpa denna prövningsgrund. Det rivningshotade huset kan t. ex. ingå i en enhetlig grupp med tidstypiskt byggnadsskick eller ligga i en husrad eller vid ett torg av miljömässigt värde, där bortfallet av ett hus skulle medföra stor skada på stadsbilden. En skyddsvärd miljö kan enligt regeringsförslaget också utgöras av t.ex. en stadsdel med väl sammanhållen och tilltalande bebyggelse eller med andra påtagliga trevnadsvärden i den yttre miljön.

Enligt 8 kap. 17 § första stycket får dock rivningslov inte lämnas om upprustningsföreläggande enligt bostadssaneringslagen meddelats.

I motion 1985/86:74 (c), såvitt nu är i fråga, reses invändningar mot den föreslagna utformningen av bestämmelserna om förutsättningarna för att rivningslov skall erhållas. Enligt motionären bör bestämmelserna i 8 kap. 16 § inte utgå från att rivningslov är det normala och att det måste finnas särskilda skäl för att vägra rivningslov. I stället bör förslaget utformas så att rivningslov bara lämnas om den sökande kan visa tungt vägande skäl.

Kulturutskottet behandlar i sitt yttrande KrU 1985/86:2 y förslagen i propositionen och motionen i vad avser förutsättningarna för rivningslov.

Kulturutskottet erinrar i yttrandet om att rivningsregleringen enligt propositionen inte bara bör omfatta sådana byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig

synpunkt utan även byggnader som inte har detta kvalificerade värde från bevarandesynpunkt. I yttrandet redovisar kulturutskottet också de i propositionen anförda synpunkterna på vad som kan vara en bevarandevärd bebyggelse. Kulturutskottet påpekar avslutningsvis att det enligt dess mening är en viktig princip i PBL att de boende skall ha ett betydande inflytande. I anslutning härtill anför kulturutskottet att rivningslov inte får meddelas när frågan om upprustningsföreläggande enligt bostadssaneringslagen föreligger eller när frågan härom prövas.

Mot bakgrund av det anförda anser inte kulturutskottet att 8 kap. 16 § bör omarbetas så som föreslås i motion 1985/86:74 (c).

Bostadsutskottet vill för sin del anföra följande.

Värdet av att i möjligaste mån bevara äldre bebyggelse torde omfattas av de flesta. Rivningsreglerna i PBL har det uttalade syftet (s. 288) att vidga kommunernas möjligheter att bevara bebyggelse. Enligt utskottets mening torde den nu förordade permanenta rivningsregleringen sålunda medverka till att bevarandeintressena ges en ökad tyngd när rivning av en byggnad aktualiseras. Som kulturutskottet redovisar i sitt yttrande har också den bebyggelse som enligt regeringsförslaget är att betrakta som värdefull ur bevarandesynpunkt definierats på ett mycket vitt sätt. Bostadsutskottet vill i detta sammanhang dessutom peka på att lokala överväganden enligt regeringens förslag skall tillmätas den största betydelse i detta avseende. Vad som i motion 1985/86:74 (c) förordats beträffande bevarande av äldre bebyggelse får sålunda anses i inte ringa grad tillgodosett genom nu föreliggande förslag. Motionen avstyrks såvitt nu är i fråga.

Utskottet har ovan behandlat (avsnitt 7.2) frågan om möjligheterna att införa rivningsförbud och effekterna härav bl.a. med avseende på prövningen av rivningslov. Med anledning härav bör enligt utskottets mening 8 kap. 16 § ändras så att det av denna paragraf framgår att rivningslov inte får medges om byggnaden omfattas av rivningsförbud. Med hänvisning härtill förordar utskottet att 8 kap. 16 § ges följande lydelse:

> 16 § Ansökningar om rivningslov skall bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen
> 1. omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser,
> 2. behövs för bostadsförsörjningen eller
> 3. bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

8 kap. 17 § första stycket tillstyrks. 8 kap. 17 § andra stycket behandlar utskottet i avsnitt 15 (avsnitten 15.5 och 15.11).

10.7 Marklov

10.7.1 Åtgärder som kräver marklov

De föreslagna bestämmelserna om marklov i 8 kap. 9 § innebär bl. a. att det inom områden med detaljplan, om inte annat har bestämts i planen, krävs marklov för schaktning eller fyllning som medför att höjdläget för tomter eller mark ändras avsevärt.

Genom den aktuella bestämmelsen ges kommunen därtill möjlighet att i detaljplan föreskriva att marklov dessutom krävs för trädfällning och skogsplantering.

För områden som är avsedda för bebyggelse eller inom områden som ligger i närheten av vissa anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde får kommunen genom områdesbestämmelser föreskriva att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering.

I fråga om regleringen av trädfällning och skogsplantering framgår det av motivuttalandena (s. 299 f. och 707 f.) att det bl. a. är en fråga om att skydda bebyggelsemiljön mot avverkning, t. ex. inom ett parkområde. Även i ett villaområde anges det kunna vara synnerligen angeläget att skogen inte avverkas utan urskillning. I specialmotiveringen till 5 kap. 7 § anförs (s. 583) dessutom att det bör vara möjligt att genom bestämmelser i detaljplan förbjuda planteringar av t. ex. trafiksäkerhetsskäl eller för att trygga solinfall mot en lekplats eller en energiproducerande anläggning. Som exempel på anläggningar i vars närhet det kan bli aktuellt att införa krav på marklov nämns i propositionen vindkraftverk, där det kan vara angeläget att hålla skogen borta i närheten. Kring vissa miljöfarliga anläggningar kan t. ex. schaktning och trädfällning ha menliga effekter.

Jordbruksutskottet tar i sitt yttrande JoU 1985/86:2 y upp de nu aktuella bestämmelserna i vad avser trädfällning och skogsplantering. Efter en ingående redovisning av bestämmelsernas innebörd i denna del anför jordbruksutskottet följande.

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

Med anslutning till vad jordbruksutskottet anfört tillstyrker bostadsutskottet regeringens förslag till 8 kap. 9 §.

10.7.2 Förutsättningar för marklov

Enligt förslaget till 8 kap. 18 § skall ansökningar om marklov bifallas om den sökta åtgärden inte

- strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser
- förhindrar eller försvårar områdets användning för bebyggelse
- medför olägenheter för användningen av vissa anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde
- i annat fall medför störningar för omgivningen.

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

I sitt yttrande JoU 1985/86:2 y påpekar jordbruksutskottet att samtliga grunder för att avslå en ansökan om marklov kan komma att tillämpas på ansökningar som avser trädfällning och skogsplantering. Enligt vad jordbruksutskottet inhämtat från bostadsdepartementet är emellertid den sist nämnda avslagsgrunden – åtgärder som i annat fall medför störningar för omgivningen – avsedd att reglera vissa störningar inom ett detaljplanelagt bebyggelseområde, som närmast är hänförliga till förhållandet mellan grannfastigheter. Till förtydligande av motivuttalandena i propositionen vill jordbruksutskottet därför understryka att den aktuella grunden för avslag inte är avsedd att tillämpas på åtgärder i jord- och skogsbruket. Enligt jordbruksutskottet blir frågan om intrång i pågående markanvändning således inte aktuell i detta sammanhang.

Bostadsutskottet tillstyrker, med anslutning till vad jordbruksutskottet anfört, regeringsförslaget i vad avser 8 kap. 18 §.

10.8 Handläggningen av lovärenden

Det åligger enligt förslaget till 8 kap. 19 § byggnadsnämnden att pröva ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov. Förslaget i denna del tillstyrks av utskottet.

De förslag i övrigt avseende handläggningen av lovärenden som läggs fram återfinns i 8 kap. 20–32 §§.

Enligt förslaget till 8 kap. 20 § skall ansökan om bygglov åtföljas av de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för byggnadsnämndens prövning. Stadgandet innebär bl. a. att nämnden alltefter åtgärdens art kan bestämma att vissa handlingar, t. ex. nybyggnadskarta, kan undvaras. Enligt bostadsministern (s. 728) krävs dock i fråga om ansökningar som avser ny- och tillbyggnader i regel en situationsplan över tomten.

Vänsterpartiet kommunisterna föreslår i sin partimotion 1985/86:73 yrkande 3 att krav på redovisning av utemiljöns utformning i en situationsplan skall ställas vid prövning av bygglov. Enligt motionärerna skall planen visa byggnaders läge samt, när byggnaden innehåller bostäder, även utrymmen för lek och utevistelse.

Den av regeringen förordade utformningen av 8 kap. 20 § innebär att byggnadsnämnderna ges en betydande frihet när det gäller att avgöra vilka handlingar som skall bifogas en ansökan om lov. Detta är enligt utskottets mening en lämplig ordning. Det får också förutsättas att planverket kommer att lämna information till nämnderna angående omfattningen och utformningen av ansökningshandlingarna. Byggnadsnämnderna bör med hänsyn till sin kännedom om de lokala förhållandena m. m. inom ganska vida ramar kunna avgöra vilka handlingar som behövs för att ett ärende skall kunna prövas. Utskottet avstyrker med hänvisning till det nu anförda förslaget i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 3 om att situationsplan skall utgöra en obligatorisk handling. Samtidigt vill utskottet erinra om att regeringsförslaget, som utskottet ovan redovisat, innebär att en situationsplan i regel krävs när en ansökan om lov avseende ny- och tillbyggnader skall behandlas. Planverkets överväganden kommer dessutom att ge ytterligare belysning av

vad som i motionen förordats. Regeringens förslag till utformningen av 8 kap. 20 § tillstyrks.

Innan lov lämnas skall enligt förslaget till 8 kap. 22 § byggnadsnämnden bereda kända sakägare och kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt vissa kända organisationer tillfälle att yttra sig över ansökan om denna innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller inte rör en tillåten kompletteringsåtgärd.

I vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 14 hemställs att den krets som skall beredas tillfälle att yttra sig skall omfatta också arbetande.

Enligt dagens byggnadslagstiftning finns inte någon direkt skyldighet att underrätta grannar och andra sakägare om ansökningar om lov. Det är enligt bostadsutskottets mening mot denna bakgrund positivt att en sådan underrättelseskyldighet nu föreslås införd genom PBL. Utskottet har inte någon erinran mot propositionen beträffande utformningen av 8 kap. 22 § såvitt rör kretsen av dem som skall underrättas. Utskottet har i avsnitt 7.3 behandlat motsvarande yrkande i vad avser detaljplan. Utskottet är sålunda inte berett förorda att denna sakägarkrets utökas ytterligare. Motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 14 avstyrks med hänvisning härtill. Regeringens förslag till utformning av 8 kap. 22 § tillstyrks.

I 8 kap. 26 § görs en hänvisning till nuvarande förvaltningslag (1971:290). Enligt beslut av riksdagen ersätts denna lag den 1 januari 1987 av en ny förvaltningslag (1986:223). Med anledning härav har den aktuella hänvisningen ändrats till att avse motsvarande lagrum i den nya förvaltningslagen.

Enligt bestämmelserna i bostadssaneringslagen kan hyresgästerna motsätta sig ombyggnadsåtgärder som kräver lov och som går utöver vad som krävs för att uppnå lägsta godtagbara standard. Åtgärderna får då vidtas endast om hyresnämnden på begäran av fastighetsägaren medger det. Regeringens förslag till 8 kap. 31 § innebär att om en hyresgästorganisation motsätter sig åtgärder av nu aktuellt slag, bygglov endast får lämnas om hyresnämnden medger det. Enligt bostadsministern är det dock inte meningen att byggnadsnämnden skall göra någon självständig prövning enligt bostadssaneringslagen. Föreskriften anges endast innebära att nämnden i vissa fall skall invänta utfallet av en sådan prövning från hyresnämndens sida.

Regeringsförslaget har i nu aktuellt avseende inte mött några invändningar i motioner. Däremot hemställs i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 12 att hyresgästinflytandet enligt den aktuella paragrafen bör omfatta samtliga byggnadsåtgärder m.m. som avses i 8 kap. 1 § första stycket punkterna 1–6, dvs. ny- och tillbyggnad, inredning och ianspråktagande för väsentligt ändrat ändamål samt vissa invändiga ändringar.

Bestämmelserna i 8 kap. 31 § syftar primärt till att förhindra att bygglov lämnas i strid mot bestämmelserna i bostadssaneringslagen. Åtgärder vidtagna med stöd av bostadssaneringslagen skall således inte kunna undanröjas genom beslut enligt PBL. Det är enligt utskottets mening inte lämpligt att vidga omfattningen av bestämmelsen på det sätt som föreslås i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 12. Motionen avstyrks. Regeringens förslag i vad avser 8 kap. 31 § tillstyrks.

Avslutningsvis tar utskottet i detta avsnitt upp den under allmänna motionstiden 1985 väckta motionen 1984/85:2674 (fp) vari hemställs att en utredning skall tillsättas med uppgift att utarbeta förslag till förbättringar i fråga om den enskildes rättsliga ställning i bygglovsproceduren. Enligt motionären tillhör bygglovsskedet de mycket känsliga inslagen i hela byggprocessen. Det anges därför som viktigt att rättssäkerheten för de bygglovssökande stärks.

Utskottet delar motionärens uppfattning att det är betydelsefullt att den enskildes rättsliga ställning i bygglovsproceduren uppmärksammas. I den mån den bygglovssökandes ställning behöver stärkas sker detta enligt utskottets mening genom förslaget till PBL – ett förslag som inte var framlagt när den nu behandlade motionen väcktes. Utskottet vill i detta sammanhang peka på den förbättring i form av ett förenklat bygglovsförfarande i många fall som förslaget innebär.

Med hänvisning till det anförda avstyrks motion 1984/85:2674 (fp).

10.9 Byggnadslovgivningen i de s. k. frikommunerna

Enligt ett riksdagsbeslut (prop. 1983/84:152, KU 32) våren 1984 skall en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse bedrivas t. o. m. utgången av år 1988 i högst nio kommuner och tre landstingskommuner, de s. k. frikommunerna.

I avsikt att öppna möjligheter till lättnader bl.a. avseende byggnadslovgivningen föreslog regeringen våren 1985 i proposition 1984/85:207 riksdagen att anta en särskild lag om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m.m. i vissa kommuner samt en ändring i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. De båda lagarna skulle enligt propositionen träda i kraft två veckor efter den dag då den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Propositionen lades sålunda fram innan PBL-förslaget i proposition 1985/86:1 hade förelagts riksdagen.

Utgångspunkten för regeringens förslag var att vissa av de förenklingar som PBL-förslaget innehåller skulle införas i de nio frikommunerna innan PBL träder i kraft.

I proposition 1984/85:207 behandlades frågan om regeringsförslagets relation till regeringsformens normbegrepp; en fråga som ju, som framgått ovan, också behandlades i propositionen om en ny PBL.

Med anledning av propositionen väcktes tre motioner – motionerna 1984/85:3217 (c), 1984/85:3218 (m) och 1984/85:3219 (fp). I samtliga motioner aktualiserades frågan om regeringsförslagets grundlagsenlighet.

Utskottet ser positivt på den försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse som frikommunförsöket innebär. Inom ramen för riksdagens beslut om verksamhetens inriktning bör självfallet de förslag till förenklingar m. m. i avsikt att anpassa den kommunala verksamheten till lokala förutsättningar och behov bemötas positivt.

Vad rör de i proposition 1984/85:207 aktualiserade förslagen delar utskottet regeringens mening att minskningar av kravet på byggnadslov bör kunna genomföras. Utskottet har ovan givit uttryck för denna uppfattning

och föreslagit ytterligare lättnader av bygglovskravet. Emellertid finner utskottet det olämpligt att, i det läge som nu uppkommit, föreslå riksdagen att anta de i proposition 1984/85:207 framlagda lagförslagen. Samtliga de i proposition 1984/85:207 framlagda lagförslagen omfattas av PBL-förslaget. Det bör i sammanhanget erinras om utskottets ändringar i PBL-förslaget i avsikt att undanröja oklarheten om RF:s förenlighet med PBL-förslaget. Grundlagfrågan är av betydelse även för genomförandet av förslagen i proposition 1984/85:207. Det är sålunda inte möjligt att genomföra lagförslaget i propositionen utan stora ändringar. Utskottet föreslår sålunda att riksdagen avslår proposition 1984/85:207 samt motionerna 1984/85:3217 (c) yrkande 1, 1984/85:3218 (m) yrkandena 2 och 3 och 1984/85:3219 (fp) yrkande 1. Yrkande 1 i motion 1984/85:3218 (m) om avslag på proposition 1984/85:207 är tillgodosett med vad utskottet nu anfört.

Vidare anges i propositionen att statens planverk – vid behov i samverkan med bostadsstyrelsen, statens lantmäteriverk och länsstyrelsernas organisationsnämnd – avses få i uppdrag att lämna särskild rådgivning till frikommunerna, berörda länsstyrelser m. fl. avseende frågor som kan leda till bättre service inom byggnadslagstiftningens område.

I motion 1984/85:3218 (m) yrkande 4 avstyrks vad i propositionen anförts om den särskilda rådgivningen till frikommunerna m. fl.

Den i propositionen angivna serviceverksamheten pågår. Utskottet delar uppfattningen i propositionen om behovet av verksamheten. Enligt vad utskottet erfarit har den mottagits positivt. Motion 1984/85:3218 (m) yrkande 4 avstyrks med hänvisning till det anförda.

11 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m.

11.1 Byggnadsnämnd

11.1.1 Byggnadsnämndens uppgifter

Byggnadsnämndens uppgifter skall enligt regeringens förslag i princip omfatta prövning av frågor om bygglov, rivningslov och marklov (8 kap. 19 §) samt frågor om förhandsbesked (8 kap. 34 §). Härutöver skall nämnden enligt förslaget till 11 kap. 1 §

- verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö
- uppmärksamt följa utvecklingen i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning och ta behövliga initiativ till planläggning m. m.
- samarbeta med andra myndigheter, organisationer och enskilda vilkas arbete och intressen berör nämndens verksamhet
- lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet
- övervaka efterlevnaden av PBL m. m.

Vidare anges att nämnden skall tillvarata de möjligheter som PBL ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda. Byggnadsnämnden skall i samband härmed dessutom verka för att lagens föreskrifter om begränsning av bygglovsplikten vinner tillämpning.

Som bostadsministern framhåller i anslutning till den aktuella paragrafen (s. 306) bör byggnadsnämnden vara serviceinriktad genom att ge råd samt upplysa om och förklara de regler som den byggande har att följa. En väl

fungerande information om gällande regler för byggandet anges vara en viktig förutsättning för att bestämmelserna följs i praktiken. Vidare betonas att det är väsentligt att byggnadsnämnden vid sin myndighetsutövning tar särskild hänsyn till att den byggande många gånger har bristande erfarenhet av hur byggnadsärenden prövas och av byggbestämmelsesystemet.

Enligt förslaget till 11 kap. 2 § skall byggnadsnämnden, om någon begär det, lämna skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning. Dessutom skall nämnden, om det behövs för bygglovsprövningen inom områden med samlad bebyggelse, tillhandahålla nybyggnadskartor, om sökanden begär det. Utskottet har inga invändningar mot förslaget i denna del. Däremot bör enligt utskottets mening det i bestämmelsen använda begreppet "samlad bebyggelse" bytas ut. Detta begrepp bör enligt utskottets mening förbehållas de i lagförslagets 8 kap. av utskottet förordade bestämmelserna om bygglovsbefrielse för vissa åtgärder på byggnader som inte ingår i en samlad bebyggelse. Det aktuella begreppet bör alltså i förevarande sammanhang ersättas av begreppet "sammanhållen bebyggelse".

11.1.2 Byggnadsnämndens personal m. m.

I fråga om byggnadsnämndens personal innebär förslaget – 11 kap. 4 § – att nämnden till sitt biträde skall ha minst en person med arkitektutbildning samt i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. De befogenheter och det ansvar som läggs på kommunerna motiverar enligt bostadsministerns mening (s. 309) att det i PBL föreskrivs att byggnadsnämnden skall ha tillgång till minst en person med arkitektutbildning. I övrigt bör det dock enligt bostadsministern ankomma på varje kommun att bestämma vilken personal som skall anställas.

I motion 1985/86:71 (s) begärs ett riksdagens uttalande om att byggnadsnämnderna skall ha tillgång till kulturhistorisk sakkunskap i sitt löpande arbete. Enligt motionären är det av vikt att sakkunnig medverkan av detta slag regelmässigt ingår i byggnadsnämndernas tillståndsprövning i de fall där kulturhistoriska aspekter är av betydelse för prövningen.

Byggnadsnämndens behov av kulturhistorisk sakkunskap tas upp i kulturutskottets yttrande KrU 1985/86:2 y. I yttrandet anför kulturutskottet att förslaget till PBL gör att det finns anledning att räkna med att kommunernas behov av kulturhistorisk sakkunskap i det löpande arbetet kommer att öka. I anslutning härtill pekar utskottet på att länsmuseerna, speciellt för kommuner som inte har tillgång till egen kulturhistorisk sakkunskap, kommer att få betydelse som viktiga expertorgan. Avslutningsvis tar kulturutskottet upp kulturnämndens roll i den kommunala planeringsprocessen. Enligt kulturutskottet bör kulturnämnden på ett mera aktivt sätt engageras i denna process. Med hänvisning till det anförda utgår kulturutskottet från att de synpunkter som förs fram i motionen kommer att beaktas utan något särskilt uttalande från riksdagen. Någon åtgärd med anledning av motionen anges därför inte vara påkallad.

Bostadsutskottet vill för sin del anföra följande.

Det är, som också bostadsministern anför (s. 308), självfallet nödvändigt att byggnadsnämndens personal har särskild sakkunskap om de frågor för vilka nämnden har ett fortlöpande ansvar. Detta betyder, enligt bostadsministern, bl. a. att nämnden bör ha tillgång till personal som har en god orientering i arkitekturhistoria och mer ingående kunskaper, både stilmässigt och i tekniskt avseende, om de byggnader som måste byggas om för att fylla dagens funktionskrav. Det är bl. a. mot bakgrund härav som i propositionen föreslås att byggnadsnämnden skall ha tillgång till minst en person med arkitektutbildning. Kravet på byggnadsnämndens tillgång till personal med erforderlig kompetens får enligt bostadsutskottets mening anses omfatta också kulturhistorisk sakkunskap i den utsträckning sådan behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter. Något särskilt uttalande härom är enligt utskottets uppfattning därför inte erforderligt. Utskottet vill i anslutning härtill också peka på att byggnadsnämnden enligt bestämmelserna i 11 kap. 1 § har att samarbeta med andra myndigheter vars arbete och intressen berör nämndens verksamhet. I frågor med kulturhistorisk anknytning torde det sålunda vara naturligt att byggnadsnämnden samarbetar med de kulturminnesvårdande myndigheterna. Som kulturutskottet anför i sitt yttrande torde länsmuseerna härvid bli viktiga expertorgan. Med hänvisning till det nu anförda avstyrker utskottet motion 1985/86:71 (s). Regeringens förslag i vad avser utformningen av 11 kap. 4 § tillstyrks.

I vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 16 hemställs att riksdagen i anslutning till bestämmelserna i 11 kap. 4 § skall uttala att särskilt ekonomiskt stöd skall utgå till planering i kommuner med liten befolkning och stor yta – planeringsbidrag. Enligt motionärerna kan problem uppstå för fattiga kommuner – främst i glesbygd – med avseende på de krav på ökad kompetens som ställs då det gäller PBL och NRL.

Bostadsutskottet kan inte på de i motionen anförda grunderna ställa sig bakom förslaget om att ett särskilt planeringsbidrag skall utgå till vissa kommuner. Motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 16 avstyrks.

I 11 kap. 3 § fjärde stycket görs en hänvisning till reglerna om jäv vid handläggning av ärenden enligt nuvarande förvaltningslag (1971:290). Denna lag ersätts den 1 januari 1987 av en ny förvaltningslag (1986:223). Av 31 § nya förvaltningslagen följer att motsvarande jävsregler blir tillämpliga vid handläggningen av ärenden enligt PBL utan något särskilt stadgande härom (jfr prop. 1985/86:80 s. 81). Fjärde stycket kan därför utgå.

11.2 Byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll

11.2.1 Ansvaret för byggnadsarbeten m. m.

Enligt regeringsförslaget (s. 312) bör ansvaret för att en byggnad produceras på ett sådant sätt att den får goda kvaliteter i första hand vila på den som för egen räkning utför eller låter utföra arbeten som regleras i PBL, byggherren. I detta huvudansvar bör enligt förslaget ingå att välja projektörer och byggproducenter som har tillräckliga medel för att åstadkomma de önskade kvaliteterna och även att kontrollera att kvaliteterna verkligen uppnås. Den

ökade samordning, kvalitetsstyrning och kontroll inom byggandet som bostadsministern anser nödvändig bör enligt förslaget tillgodoses genom att byggherrar, projektörer och producenter effektiviserar och även ökar sina insatser och sina egna kontroller i dessa avseenden. Det anges vara ett gemensamt ansvar för byggbranschen att utveckla metoder med vilkas hjälp ett byggande med jämn och hög kvalitet kan åstadkommas och att verka för att metoderna också används. Det är enligt förslaget däremot inte rimligt att samhället – byggnadsnämnderna – generellt sett skall behöva öka kontrollen.

Vidare anförs att byggnadsnämndens huvuduppgift i samband med bygglovsprövningen bör vara att se till att vissa grundläggande förutsättningar för ett projekt är uppfyllda. Det bör enligt förslaget i princip därefter vara till fyllest att byggnadsnämnden gör en rationell men begränsad kontroll av att byggherren har tagit sitt ansvar. Sedan byggnaden färdigställts bör dock nämnden kontrollera att byggnaden har nödvändiga funktioner då den skall tas i bruk och att det även finns förutsättningar för att funktionerna skall kunna bibehållas under byggnadens uppskattade brukstid.

Som framgår av framställningen ovan vilar förslagen i PBL om byggnadsarbeten, kontroll och besiktning på principen att byggherren har huvudansvaret för att bestämmelserna iakttas.

I förslaget till 9 kap. 1 § stadgas sålunda att byggherren skall se till att byggnads-, rivnings- eller markarbeten utförs enligt bestämmelserna i PBL och enligt med stöd härav utfärdade föreskrifter m. m. Vidare åläggs byggherren tillse att kontroll och besiktning utförs i tillräcklig utsträckning.

Förslaget innebär vidare – 9 kap. 3 § – att det även fortsättningsvis skall ställas krav på att en ansvarig arbetsledare utses för sådana byggprojekt som inte är obetydliga.

11.2.2 Byggnadsnämndens granskning av ritningar m. m.

Utskottet tar i detta sammanhang upp förslaget i 8 kap. 29 § om byggnadsnämndens granskning av ritningar och övriga handlingar vid ansökan om bygglov.

Förslaget i denna del innebär att byggnadsnämnden skall kunna anpassa kontrollen av konstruktionshandlingar m. m. till projektets art och omfattning samt till byggherrens erfarenhet och kontroll. Enligt bostadsministern (s. 319) innebär den föreslagna ordningen en anpassning till nuvarande praxis. Meningen är enligt bostadsministern att byggnadsnämnden själv skall kunna bestämma hur ingående prövningen behöver göras innan bygglov lämnas. Avgörande härvidlag bör vara nämndens kännedom om den sökandes kvalifikationer och ansvarskänsla samt projektets art och omfattning. Kompetenta byggherrar med lång erfarenhet och dokumenterat ansvar skall inte behöva underkastas någon detaljkontroll. Huvudsaken är enligt bostadsministern att nämnden beaktar att det finns förutsättningar för att byggherren kan komma att uppfylla samtliga krav under arbetets gång.

Vidare innebär det aktuella förslaget att byggnadsnämnden i bygglovsbeslutet skall fastställa de ritningar och övriga handlingar som legat till grund för lovet. I anslutning härtill kan också nämnden besluta att kompletterande handlingar skall inges innan arbete påbörjas.

I vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 15 reses invändningar mot förslaget att byggnadsnämnden skall kunna anpassa sin kontroll till byggherrens kvalifikationer. Enligt motionärerna innebär förslaget i denna del att det grundläggande kravet att alla skall behandlas lika inför lagen sätts ur spel. Om en subjektiv bedömning av byggherrens kvalifikationer skall ligga till grund för granskningen kan detta enligt motionärerna ge utrymme för godtycke.

Bostadsutskottet har inga invändningar mot förslaget om att byggnadsnämndens granskning av konstruktionshandlingar m. m. i bygglovsärenden får anpassas bl. a. till byggherrens kvalifikationer. Som bostadsministern slår fast (s. 319) är det enbart kompetensen i förhållande till projektets art och omfattning som härvid bör vara avgörande. Med hänvisning härtill bör enligt bostadsutskottets mening vad i propositionen anförts accepteras. Motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 15 avstyrks. Regeringens förslag till utformning av 8 kap. 29 § tillstyrks utom såvitt avser andra stycket. Detta stycke behandlar utskottet i avsnitt 17.

11.2.3 Byggnadsnämndens besiktningar m. m.

Enligt förslaget till 9 kap. 6 § skall byggnadsnämnden kunna anpassa omfattningen av sina besiktningar till objektens storlek och svårighetsgrad samt till omfattningen och kvaliteten på byggherrens kontroll.

Utformningen av förslaget till 9 kap. i PBL tas upp i centerpartiets partimotion 1985/86:69. I motionen anförs att byggnadsnämndens roll och ansvar är en väsentlig fråga inte minst ur kostnadssynpunkt. Enligt motionärerna bör det därför vara möjligt att i anslutning till byggnadslovet precisera vilken extern kontroll byggherren låter utföra. Därmed kan också preciseras vilken kontroll byggnadsnämnden utför, och härigenom kan enligt motionärerna också taxesättningen anpassas efter graden av kontroll. Väljer byggherren en av byggnadsnämnden godkänd extern kontrollant kan denne vid sin kontroll svara även gentemot byggnadsnämnden. Byggherren skall då enligt motionärernas uppfattning vara fri från preciserade delar av byggnadsnämndens kontroll och därmed också kostnader.

Med hänvisning till det anförda hemställs i motionens yrkande 7 att 9 kap. i PBL skall utformas så att byggnadsnämndens kontroll kan minskas på det sätt som anges i motionen.

Som framgår av utskottets framställning ovan innebär bestämmelserna i 9 kap. 6 § att byggnadsnämnden ges en betydande frihet när det gäller att avgöra vilka besiktningar som skall genomföras för ett visst byggnadsobjekt. Enligt bostadsministern (s. 324) bör bestämmelserna också medge att byggnadsnämnden i samband med bygglovsprövningen tar ställning till vilken omfattning byggnadsnämndens besiktningar bör ha i det enskilda fallet och meddelar detta i beslutet om lov. En av de faktorer som härvid bör påverka besiktningens omfattning anges vara omfattningen och kvaliteten på byggherrens kontroll.

Enligt förslaget till 11 kap. 5 § första stycket får byggnadsnämnden ta ut en avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked samt för andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Grunderna för beräkning av avgifter av detta

slag skall anges i en taxa som fastställs av kommunfullmäktige. Till vägledning härför har Kommunförbundet utarbetat en normaltaxa som tillämpas av ett stort antal kommuner. Kommunförbundet utarbetar för närvarande ett förslag till en ny normaltaxa. Enligt vad bostadsutskottet erfarit kommer i denna nya taxa avgifterna att bl. a. relateras till byggnadsnämndens kontrollinsatser på ett annat sätt än vad den nuvarande normaltaxan ger uttryck för. De principer som kommit till uttryck i propositionen avseende omfattningen av byggnadsnämndens besiktning samt möjligheterna att därvid ta hänsyn till den bygglovssökandes kvalifikationer m. m. samt till projektets art och omfattning tillgodoser enligt utskottets uppfattning i inte ringa grad förslaget i centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 7 om en differentiering av graden av den erforderliga kontrollen under byggprocessen. Motionsyrkandet avstyrks sålunda.

Enligt 11 kap. 5 § andra stycket avses byggnadsnämnden i samband med att bygglov lämnas få ta ut en planavgift, för att täcka kostnader för att upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. En förutsättning är att den byggnad eller anläggning som bygglovet avser ligger inom ett sådant område med detaljplan eller områdesbestämmelser som har antagits eller ändrats enligt PBL. Av propositionens förslag till reglering följer bl.a. att planavgift inte får tas ut för att finansiera ändring av en tomtindelning i de fall en sådan ändras enligt reglerna för fastighetsplan i PBL, men avser ett område med stadsplan som inte ändras enligt PBL:s regler.

Enligt vad utskottet erfarit är det inom vissa kommuner vanligt att tomtindelningar ändras utan att frågan om en ändring av stadsplanen behöver aktualiseras. Det är enligt utskottets mening motiverat att kommunen skall få ta ut planavgift även i sådana fall. Paragrafens andra stycke bör därför omarbetas så att begränsningen till områden med detaljplan eller områdesbestämmelser, antagna eller ändrade enligt PBL, tas bort.

Den grundläggande förutsättningen för att ta ut planavgift, nämligen att fastighetsägaren har nytta av den åtgärd som avgiften avser, bör givetvis inte rubbas. I enlighet med vad som uttalas om detta i propositionen (s. 797) torde som regel sådan nytta föreligga om bygglov lämnas för en sådan ny-, om- eller tillbyggnad som medges i planen. Den omarbetning av paragrafen som utskottet förordar innebär inte att andra fastighetsägare än de som direkt gynnas av det nya innehållet i en detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser, dvs. i princip de som äger mark inom det berörda området, skall kunna debiteras planavgift.

Utskottet föreslår att 11 kap. 5 § andra stycket ges följande lydelse:

> Lämnas bygglov för uppförande, tillbyggnad eller ombyggnad av en byggnad eller annan anläggning, får byggnadsnämnden dessutom ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

12 Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m.

12.1 Inledning

Lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande (LPI) trädde i kraft den 1 januari 1977. LPI föreslås i allt väsentligt intas som 10 kap. i PBL.

Enligt 2 § första stycket LPI åligger det byggnadsnämnden att ta upp en fråga om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av sådana föreskrifter som meddelats med stöd av BL eller BS. Om en byggnadslovskrävande åtgärd utförts utan lov skall nämnden verka för att det utförda undanröjs eller rättas på annat sätt om byggnadslov inte meddelas i efterhand.

Skyldighet för byggnadsnämnden att handla föreligger endast när olovligt byggande förekommit. I övrigt innebär 2 § första stycket endast att nämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande till behandling.

I propositionen anförs att det inte finns skäl föreslå någon ändring i fråga om nämndens skyldigheter att ingripa vid överträdelser som blir kända för den. 2 § LPI föreslås i sak intas i 10 kap. 1 § PBL.

I centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 8 föreslås riksdagen besluta att bestämmelser med innebörd att byggnadsnämnden ges möjlighet att avstå från att ta upp ringa förseelser till behandling införs i 10 kap. PBL.

Den av motionärerna aktualiserade frågan har uppmärksammats under arbetet med PBL. Som framgått ovan har byggnadsnämnden skyldighet att ingripa endast i fall av olovligt byggande. Det kan, som anges i propositionen, knappast anföras några tungt vägande skäl att denna skyldighet tas bort. I övrigt skall, som framgått ovan, nämnden ta upp frågan om påföljd eller ingripande.

Utskottet delar den i propositionen framförda uppfattningen att det inte finns skäl föreslå någon ändring i fråga om byggnadsnämndens skyldigheter att ingripa vid överträdelser som blir kända för nämnden. Den gällande och den i 10 kap. 1 § PBL föreslagna ordningen ger enligt utskottets mening möjligheter för nämnden att nyanserat bedöma skyldigheten att ingripa vid överträdelser. Vad i centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 8 föreslagits om att nämnden – såsom utskottet uppfattat motionen – generellt skall ges möjlighet att underlåta att behandla vissa ärenden av bagatellartad natur kan utskottet inte stödja. Nämnden bör bl. a. ha kvar skyldigheten att ingripa när olovligt bebyggande förekommit även om förseelser måhända kan anses vara av mindre omfattning. Utskottet förordar sålunda att riksdagen antar förslaget till 10 kap. 1 § PBL. I sammanhanget bör erinras om att byggnadsavgift och särskild avgift inte behöver tas ut för överträdelser som är ringa. Denna ordning bidrar ytterligare till att göra systemet smidigare och mindre stelbent. Utskottet behandlar i följande avsnitt avgiftssystemets innehåll m. m.

12.2 Avgiftssystemet m. m.

I dagens avgiftssystem enligt LPI ingår tre olika avgifter, nämligen byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift. Även i PBL föreslås dessa avgifter ingå.

Byggnadsavgift (10 kap. 4 §) skall tas ut om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov. Avgiften tas ut med ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt kommunens bygglovstaxa tagits ut om byggnadslov sökts innan åtgärden utfördes. Minimibeloppet föreslås som för närvarande vara 500 kr. Är överträdelsen ringa får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp eller helt efterges. Avgiften skall inte tas ut om rättelser sker innan frågan om påföljd eller ingripande tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden. Avgift skall inte tas ut om åtgärden avser rivning av byggnad som varit nödvändig bl. a. för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom.

Särskild avgift (10 kap. 6 §) skall tas ut – i de fall byggnadsavgift inte skall tas ut – om arbete utförs utan ansvarig arbetsledare, om någon underlåter att göra anmälningar till byggnadsnämnden innan byggnadsarbetena påbörjas och när de har slutförts eller om arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt PBL. Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst 200 och högst 1 000 kr. Är överträdelsen ringa behöver någon avgift inte tas ut.

Tilläggsavgift skall, förutom byggnadsavgift, tas ut om åtgärden innebär att ny byggnad uppförs, att tillbyggnad görs, att en byggnad rivs, eller att en byggnad m. m. helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligt annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov beviljats. Tilläggsavgift skall inte tas ut bl.a. om den olovliga åtgärden omfattar ett utrymme om mindre än 10 kvadratmeter. Inte heller skall avgift tas ut om rättelser sker innan frågan om påföljd m. m. tas upp av byggnadsnämnden. Avgiften tas ut med ett belopp om 500 kr. per kvadratmeter utöver 10 kvadratmeter.

Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden. Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagare. Talan får väckas efter anmälan av byggnadsnämnden. Nämnden är skyldig att göra anmälan om förutsättning för att ta ut avgift kan antas föreligga.

I motion 1985/86:Bo504 (c) föreslås som utskottet uppfattat motionen att byggnadsavgift och särskild avgift inte skall ingå i avgiftssystemet. Enligt motionärerna bör lagstiftningen utformas så att åtgärd som utförts trots att bygglov skulle ha krävts inte skall belastas med byggnadsavgift om åtgärden kan godkännas av byggnadsnämnden. Avgift skall heller inte utgå om ändring som byggnadsnämnden kräver för att kunna bevilja byggnadslov omgående vidtas.

I betänkandet BoU 1985/86:8 behandlade utskottet hösten 1985 en motion (c) i vilken föreslogs befrielse från byggnadslovsavgift om bygglovskrävande åtgärd utförts utan lov om åtgärden kan godkännas i efterhand.

Utskottet anförde att motionärernas förslag skulle förta byggnadsavgiften såsom sanktion mot varje form av olovligt byggande dess ursprungliga syfte.

Genom de möjligheter för byggnadsnämnden att jämka eller efterge avgifter tillgodosågs enligt utskottet i hög grad motionärernas önskemål.

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande. Byggnadsavgiften bör ingå i avgiftssystemet. Motion 1985/86:Bo504 avstyrks såvitt nu är i fråga. Propositionen tillstyrks i motsvarande del.

Inte heller kan utskottet tillstyrka vad i motionen anförts om att den särskilda avgiften inte skall ingå i avgiftssystemet. Även beträffande denna fråga kan de motiv som anförts i betänkandet BoU 1985/86:8 avseende befrielse från byggnadsavgift åberopas till skäl för ett riksdagens avslag på motionen. Propositionen bör sålunda antas av riksdagen i motsvarande del.

Vad i övrigt i propositionen föreslagits och förordats om påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m. har inte givit anledning till erinran eller särskilt uttalande.

13 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m.

I 12 kap. regeringens i förslag till PBL behandlas frågan om statlig kontroll av områden av riksintresse m. m.

Som framgått ovan (avsnitt 1) föreslås länsstyrelsens nuvarande fastställelseprövning av planer slopas. Länsstyrelsen ges möjlighet att i efterhand pröva detaljplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelse skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt naturresurslagen inte tillgodoses, att regleringen av frågor om användning av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på lämpligt sätt eller att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser (12 kap. 1 §). Länsstyrelsen skall upphäva kommunens beslut i dess helhet om förhållande som avses i 1 § föreligger. Efter kommunalt medgivande får beslutet upphävas i viss del.

Regeringen får pröva och helt eller delvis upphäva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan i vad avser frågan om planen tillgodoser riksintressen enligt naturresurslagen. Regeringen får vidare förelägga kommunen att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande) om det behövs för att tillgodose sådana riksintressen eller regionala intressen som avses i 12 kap. 1 §. Om kommunen inte följer ett planföreläggande får regeringen på kommunens bekostnad låta upprätta de förslag som behövs samt anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Vad i 12 kap. i propositionens lagförslag förordats har inte mött invändningar i motioner. Förslaget tillstyrks.

14 Överklagande

14.1 Inledning

13 kap. lagförslaget uppvisar en relativt stor principiell överensstämmelse med nu gällande ordning, men innebär att reglerna för överklagande görs

tydligare och kompletteras i vissa avseenden. Vissa i 13 kap. 1 § närmare angivna beslut skall kunna överklagas genom kommunalbesvär, varvid möjligheten att pröva besluten är inskränkt till de grunder som anges i 7 kap. 1 § kommunallagen. Övriga beslut skall enligt 13 kap. 2 § kunna överklagas hos länsstyrelsen genom en modifierad förvaltningsbesvärsordning, varvid den av riksdagen under våren 1986 antagna nya förvaltningslagen och den ändrade förvaltningsprocesslagen delvis blir tillämpliga. Vad som i PBL kommer att gälla framför de nyssnämnda lagarna är bl.a. de begränsningar i möjligheten att ändra planer som betingas av det kommunala planmonopolet samt vissa andra begränsningar i besvärsrätten. Beträffande överklagande av länsstyrelsens beslut avses i princip den ordningen gälla att rättsfrågor överklagas hos förvaltningsdomstolarna, medan lämplighetsfrågor – däribland planfrågor – fullföljs till regeringen. Även denna ordning har en motsvarighet i dagens regler. Utskottet instämmer i den principiella lösning som föreslås i propositionen.

14.2 Kommunalbesvär

Till de beslut av kommunfullmäktige eller kommunala nämnder som enligt den föreslagna 13 kap. 1 § skall överklagas genom kommunalbesvär hör beslut om översiktsplan, beslut att delegera vissa uppgifter till kommunala nämnder, beslut att inte anta planer och beslut om gatukostnadsersättningar. Viss omarbetning av de föreslagna reglerna har utskottet föreslagit i avsnitt 8.4 rörande besvär över gatukostnadsbeslut. I övrigt tillstyrker utskottet förslaget, som inte berörts i några motioner.

14.3 Förvaltningsbesvär

14.3.1 Förslagets huvuddrag

Reglerna om den modifierade förvaltningsbesvärsordningen har tagits in i 13 kap. 2–8 §§. Huvuddragen i den föreslagna ordningen är följande.

Länsstyrelsen är första instans (13 kap. 2 §). Den som vill överklaga ett sådant beslut av kommunfullmäktige eller någon kommunal nämnd, som inte skall överklagas genom kommunalbesvär, skall enligt 13 kap. 3 § ge in handlingarna till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag klaganden fått del av beslutet, eller – om beslutet angår detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan – dagen då justeringen av protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. Länsstyrelsen prövar om besvär kommit in i rätt tid, varvid även för sent anförda besvär skall tas upp till prövning, om de kommit in till kommunen i rätt tid eller en försening beror på en oriktig besvärshänvisning i beslutet.

Länsstyrelsens beslut får enligt bestämmelserna i 13 kap. 4 § överklagas hos kammarrätten eller hos regeringen. I överensstämmelse med den huvudprincip som gäller i dag avses rättsfrågor bli prövade av kammarrätten och lämplighetsfrågor av regeringen. Detta betyder i huvuddrag att beslut om lov och förhandsbesked i vad avser beslutens förenlighet med detaljplan och områdesbestämmelser, eller beslut som avser kompletteringsåtgärder

eller kraven i 3 kap. utanför område med detaljplan eller områdesbestämmelser, prövas av kammarrätten. Dessutom prövar kammarrätten frågor om skyldighet att avstå eller upplåta mark utan ersättning samt om påföljder och ingripanden och om debitering av avgifter. På regeringens prövning ankommer beslut om förhandsbesked och andra lämplighetsfrågor enligt 2 kap. utanför område med detaljplan eller områdesbestämmelser. Givetvis hör även beslut om detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan till lämplighetsfrågorna. I de fall där både kammarrätts- och regeringsfrågor förekommer i samma mål hos kammarrätten skall denna enligt 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar överlämna målet till regeringen med eget utlåtande. Kammarrättens domar kan enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen bli föremål för prövning av regeringsrätten.

I promemorian (Ds Ju 1986:3) Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige föreslås regler som innebär att lagligheten av regeringens beslut bl.a. enligt PBL skall kunna prövas av regeringsrätten under vissa förutsättningar. Denna fråga behandlas ytterligare nedan (avsnitt 14.4).

14.3.2 Inverkan av den nya förvaltningslagen

Som framgår av lagrådets yttrande (prop. bil. s. 321) förekommer inte i gällande rätt att kommunfullmäktiges beslut kan överklagas på annat sätt än genom kommunalbesvär. Genom förslaget i PBL kommer fullmäktiges beslut i stället att kunna överprövas enligt den ordning som gäller för förvaltningsbesvär. Anledningen är att fullmäktige i de ifrågavarande hänseendena anses ägna sig åt kvalificerad myndighetsutövning.

Den av riksdagen beslutade nya förvaltningslagen och nya lydelsen av 7 § förvaltningsprocesslagen träder i kraft den 1 januari 1987 och kommer att gälla även besvärsmål enligt PBL, i den mån PBL inte innehåller några andra bestämmelser. Detta förhållande kommer att inverka på den föreslagna besvärsordningen enligt 13 kap. i ett par hänseenden. I 23 § andra stycket och 24 § första stycket förvaltningslagen och i 7 § första och andra stycket förvaltningsprocesslagen föreskrivs att besvärsskrivelse skall inges till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet och att det är denna myndighet som har att pröva om besvär kommit in i rätt tid. I 13 kap. 3 § första stycket PBL finns den från dessa lagar avvikande föreskriften att besvärshandling rörande ett kommunalt beslut skall ges in till överinstansen, dvs. till länsstyrelsen, som också tar ställning till om besvären kommit in i rätt tid. Föreskriften i PBL kommer alltså att gälla i stället för 24 § första stycket förvaltningslagen beträffande besvär hos länsstyrelsen. När det gäller besvär enligt PBL hos kammarrätten eller regeringsrätten har ingen motsvarande avvikande föreskrift föreslagits. Det innebär att besvär över länsstyrelsens beslut också skall inges till länsstyrelsen, såsom följer av förvaltningslagen.

I proposition 1985/86:80 om en ny förvaltningslag har uttalats (s. 43) att goda skäl talar för att även kommunalbesvärsreglerna anpassas till den nya ordningen i förvaltningslagen och att denna fråga får övervägas vidare i följdlagstiftningsarbetet. Om detta arbete skulle leda fram till att även

kommunalbesvär skall ges in till det organ som fattat det överklagade beslutet, framstår den nu föreslagna ordningen för ingivande av besvär över kommunens beslut enligt PBL som en isolerad företeelse.

Mot den angivna bakgrunden kan det förefalla lämpligt att redan nu anpassa PBL:s besvärsordning till den nya ordningen i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Detta skulle dock innebära att kommunfullmäktige skall pröva om besvär över fullmäktiges beslut kommit in i rätt tid. Utskottet anser sig inte nu kunna tillräckligt överväga lämpligheten av en sådan ordning. Frågan bör lösas inom ramen för den aviserade följdlagstiftningen till förvaltningslagen. Riksdagen bör dock ge regeringen till känna vad utskottet här anfört om vidare överväganden.

En annan principiell nyhet i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen är att besvär som kommer in för sent i vissa fall ändå skall tas upp till prövning. Det gäller om besvären kommit in i rätt tid till överinstansen och om en försening beror på att klaganden fått en felaktig underrättelse om hur man överklagar. En motsvarande princip anges i 13 kap. 3 § tredje stycket PBL rörande besvär som kommit för sent till länsstyrelsen. Principen kommer genom förvaltningsprocesslagen att få tillämpning på besvär hos kammarrätten och regeringsrätten. Indirekt får den tillämpning även på besvär hos regeringen.

14.3.3 Vem skall vara besvärsberättigad?

I enlighet med lagrådets förslag har det inte i PBL angetts vem som är berättigad att anföra besvär (jfr prop. s. 822). Av förvaltningsrättsliga grundprinciper följer då att alla som ett beslut angår är besvärsberättigade. Av PBL:s regler för planförfarandet kan vidare dras den slutsatsen att alla som skall beredas tillfälle till samråd rörande en detaljplan eller områdesbestämmelser i princip också är besvärsberättigade i fråga om beslut rörande sådana planer och bestämmelser.

I motion 1985/86:77 (s) yrkande 9 hemställs att riksdagen beslutar att handikapporganisationerna på orten i vissa fall skall ha möjlighet att anföra besvär. Motionären gör gällande att en precisering är nödvändig.

Utskottet anser dock, på de skäl som anförts av lagrådet och godtagits i propositionen, att någon förteckning över besvärsberättigade inte bör införas i PBL. De synpunkter som motionären anfört får anses tillgodosedda med propositionens förslag. Motionen avstyrks.

14.3.4 Begränsningar i besvärsrätten

I 13 kap. 2 § andra stycket föreslås att kommunala beslut inte skall få överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked. Fullföljdsbegränsningen får betydelse när en s.k. flexibel plan används. En tillkommande plan som ansluter till den flexibla planen får alltså inte överklagas beträffande frågor som redan avgjorts genom den flexibla planen (jfr prop. s. 367). Avsikten bakom den föreslagna regleringen är att beslutsprocessen skall gå fortare. Bestämmelsen får vidare bl.a. den innebörden att om en byggnad

skall uppföras enligt en lagakraftvunnen detaljplan, får bygglovsbeslutet inte överklagas så långt detta ligger inom ramen för planens bestämmelser. Om bygglovsbeslutet skall kunna överprövas i denna situation måste det konstateras att det strider mot PBL i något annat avseende än som prövats genom planen.

I 13 kap. 4 § första stycket föreslås att vissa beslut av länsstyrelsen om att av hänsyn till riksintressen m.m. överpröva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov och förhandsbesked inte skall få överklagas.

I 13 kap. 5 § föreslås att beslut om detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan skall få överklagas endast av den som senast under utställningstiden – eller under enkelt planförfarande – skriftligen har framfört synpunkter, som inte blivit tillgodosedda. Ändras planen efter nämnda tid till nackdel för någon skall denne dock, oavsett om synpunkter lämnats eller ej, få överklaga beslutet. Vidare skall alltid ett planbeslut få överklagas på den grunden att det inte har tillkommit i laga ordning.

En motsvarighet till den föreslagna regeln finns i 150 § BL, varav följer att endast den som hos länsstyrelsen vid fastställelseprövningen framställt yrkande, som länsstyrelsen lämnat utan bifall, har rätt att klaga på fastställelsebeslutet.

I centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 9 och i motion 1985/86:76 (fp) begärs att den i 13 kap. 5 § angivna förutsättningen för besvärsrätt rörande planbeslut skall utgå. I c-motionen pekas på att nytillkomna fastighetsägare inte får någon möjlighet att överklaga planbesluten och att den föreslagna regleringen även i övrigt innebär en försvagning av överklagningsmöjligheten i förhållande till gällande rätt, som ju medför att synpunkter kan framställas ända tills länsstyrelsen fastställt planen. I fp-motionen anförs att den nu gällande ordningen bör överföras till PBL. Envar sakägare måste enligt denna motion ha rätt att överklaga kommunens beslut till länsstyrelsen. Besvärsrätten bör enligt motionären inte vara avhängig av att den som besvärar sig skall ha vidtagit skilda åtgärder.

Som framhållits av motionärerna innebär den föreslagna ordningen att intressenter i ett planärende måste vara aktiva senast under utställningstiden eller motsvarande skede av det enkla planförfarandet för att inte förlora möjligheten att klaga på planbeslutet, medan de enligt dagens ordning kan framföra synpunkter ända tills länsstyrelsen beslutar om fastställelse.

När kommunen får beslutsrätt i planfrågor är det följdenligt att aktivitetskravet överflyttas till det skede då det kommunala beslutet kan påverkas. Med tanke på att intressenterna både skall beredas tillfälle till samråd och därefter underrättas om tidpunkt m. m. för utställningen, kan enligt utskottets mening inga rättssäkerhetsskäl tala emot att besvärsrätten avskärs för dem som inte utnyttjar sålunda erbjudna möjligheter att komma med sina synpunkter. Att som motionärerna föreslår överföra dagens ordning till PBL framstår däremot som föga logiskt. Det finns sålunda inget naturligt skäl som talar för att besvärsrätten skulle avskäras hos länsstyrelsen och att endast regeringen sålunda skulle vara förhindrad att pröva nya synpunkter.

Inte heller hänsynen till en nytillkommen sakägare talar med någon styrka för en annan reglering än den föreslagna. Planförfarandet kan i vissa

hänseenden jämföras med förrättningar enligt t. ex. fastighetsbildningslagen och anläggningslagen. Vid sådana förrättningar gäller uttryckligen att en ny ägare är bunden av vad tidigare ägare medgett eller godkänt. Den föreslagna, på 150 § BL grundade, begränsningen i besvärsrätten går visserligen ett steg längre genom att även passivitet hos en tidigare ägare blir bindande för en ny ägare. Detta torde dock inte vara alltför strängt mot den nye ägaren. Det pågående planarbetet är ett förhållande rörande fastigheten som han har anledning att redan som spekulant skaffa sig upplysning om och anpassa sitt handlande efter. Han bör därvid ha rimliga möjligheter att göra sina intressen gällande i planeringsprocessen. Intresset av att alla synpunkter på planarbetet kommer till kommunens kännedom innan beslut fattas på grund av utställningen och av att beslutade planer kan genomföras så snart som möjligt är starka skäl för att den föreslagna regeln införs. Utskottet tillstyrker således propositionens förslag rörande 13 kap. 5 § och avstyrker centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 9 och motion 1985/86:76 (fp).

I 13 kap. 6 § föreslås att bostadshyresgäster och boende som inte är bostadsrättshavare inte skall få överklaga ett beslut om bygglov till sådana åtgärder på fastigheten som godtagits enligt bostadssaneringslagen. Bestämmelsen ansluter till 8 kap. 31 § där uppfyllelse av bostadssaneringslagens föreskrifter anges som en förutsättning för bygglov. Enligt 2 a § bostadssaneringslagen får en fastighetsägare inte vidta andra bygglovspliktiga åtgärder än som behövs för att bostadslägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard, utan att en organisation av hyresgäster har godkänt det eller hyresnämnden på fastighetsägarens ansökan har medgett åtgärderna.

I folkpartiets partimotion 1985/86:80 (fp) yrkande 3 1 hemställs att begränsningen av besvärsrätten i 13 kap. 6 § skall utgå. Motionärerna anför att en hyresgästorganisation inte nödvändigtvis är representativ för sina medlemmar.

Utskottet finner att motionärernas förslag skulle kunna leda till onödiga förseningar av byggnadsprocessen. Det bärs inte heller upp av några egentliga motiv. De enskilda hyresgästerna har möjlighet att göra sitt inflytande gällande inom sin organisation, eller genom att överklaga ett medgivande av en hyresnämnd. Om hyresgästerna skulle kunna överklaga ett bygglovsbeslut som tillkommit efter prövning enligt bostadssaneringslagen, skulle de ha dubbel besvärsrätt, dels enligt bostadssaneringslagen, dels enligt PBL. Att hyresgästerna, när frågan enligt bostadssaneringslagen är avgjord, skulle ha något befogat intresse av att få motsvarande bygglovsfråga överprövad avvisas av utskottet. Utskottet tillstyrker således propositionens förslag till 13 kap. 6 § och avstyrker folkpartiets partimotion 1985/86:80 (fp) yrkande 3 1.

14.3.5 Begränsningar i prövningsmöjligheterna; det kommunala planmonopolet

I dagens praxis anser sig regeringen förhindrad att i planärenden ändra planer på annat sätt än att vissa områden undantas från fastställelse eller att planbestämmelser slopas eller eventuellt förtydligas. Däremot förekommer det inte att regeringen ger planen ett nytt materiellt innehåll annat än i fråga

om rena bagatteller. Det blir således kommunens uppgift att med ledning av motiveringarna i regeringens beslut fortsätta planarbetet i de delar där regeringen inte godtagit planen. Motsvarande återhållsamhet praktiseras också av länsstyrelserna vid deras fastställelseprövning. Anledningen till denna restriktivitet, som inte i sig är föreskriven i BL, är att det inte anses förenligt med den kommunala självstyrelsen att statliga myndigheter ersätter ett beslut av en folkvald kommunal församling med ett i sak nytt beslut (prop. s. 360). Kommunen anses ha ett monopol på att bestämma vilket innehåll planerna skall ha.

I 13 kap. 8 § första stycket föreslås en ordning som är grundad på nuvarande praxis. Den myndighet som har att pröva besvär över beslut om detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan skall i princip antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet.

Den föreslagna regleringen i 13 kap. 8 § första stycket tillstyrks av utskottet.

14.3.6 Övriga förvaltningsbesvärsfrågor m. m.

I 13 kap. 7 § första stycket anges att ett beslut i fråga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket får överklagas av överbefälhavaren eller den myndighet han bestämmer "i övriga fall". De avsedda fallen är beslut som rör anläggningar för totalförsvaret. För att få till stånd en mer ändamålsenlig ordning för överprövning av beslut avseende totalförsvarets civila delar föreslår utskottet att i paragrafen anges att även överstyrelsen för civil beredskap och statens räddningsverk eller de myndigheter de bestämmer skall ges möjlighet att överklaga de här aktuella besluten om lov och förhandsbesked.

I 13 kap. 8 § andra stycket föreslås en ny regel som innebär att vid överprövning av planbeslut besvärsmyndigheten kan förordna att det överklagade beslutet får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av besvären. Sådana förordnanden får inte överklagas. En förutsättning är att kommunen begärt förordnandet.

Såvitt inte särskilt berörts ovan i detta avsnitt tillstyrker utskottet lagförslaget i propositionen beträffande 13 kap. om överklagande.

14.4 Domstolskontroll

Slutinstans i bl. a. bygglovsfrågor som rör allmänna lämplighetsöverväganden och i planfrågor är regeringen. Det har diskuterats av lagrådet huruvida bygglovsfrågor rör en sådan civil rättighet som envar enligt artikel 6:1 Europarådskonventionen skall ha rätt att få prövad av en oavhängig och opartisk domstol. Motsvarande diskussion torde också kunna föras i den mån byggrätt inte tilldelas en markägare i en detaljplan. Lagrådet har inte föreslagit någon ändring av den föreslagna instansordningen utan endast påpekat att frågeställningen hör samman med det större spörsmålet om införande av en generell domstolskontroll av förvaltningen (prop. bil. s. 224).

I motion 1985/86:67 (m) anförs att den svenska ordningen strider mot konventionen och att ett nytt institut, rättsbesvär, bör införas, som efter mönster av kommunalbesvärsreglerna medger omprövning vid domstol av laglighets- och kompetensfrågor i administrativt fattade beslut. I yrkande 2 begärs att regeringen skall få i uppdrag att utreda hur en sådan domstolsprövning skall kunna ordnas.

Som ovan anförts tas i promemorian (Ds Ju 1986:3) Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige upp den av motionären aktualiserade frågan.

Motionsförslaget om utredning får därmed anses tillgodosett. Utskottet avstyrker motion 1985/86:67 (m) yrkande 2.

15 Skyldighet att lösa mark och utge ersättning

15.1 Inledning

I 14 kap. propositionens lagförslag har samlats bestämmelser som reglerar kommunens eller annan huvudmans för allmänna platser skyldighet dels att i vissa fall lösa mark eller särskild rätt till mark (14 kap. 1 och 2 §§, 5 § andra och tredje styckena samt 8 § tredje och fjärde styckena), dels att i vissa andra fall utge ersättning för de skador som rådighetsinskränkningar till följd av planer, andra beslut eller vissa faktiska åtgärder kan innebära för markägare eller rättighetshavare (14 kap. 3 och 4 §§, 5 § första stycket, 6 och 7 §§ samt 8 § första och andra styckena).

Kapitlet avslutas med en hänvisning till värderingsreglerna i 4 kap. expropriationslagen (ExL), varvid dock vissa kompletterande bestämmelser i 14 kap. 9 och 10 §§ skall gälla i stället för ExL.

15.2 Kommunens m. fl. lösenskyldighet

Reglerna om lösenskyldighet för kommuner och andra huvudmän för allmänna platser är olika beroende på om det är mark för allmänna platser, för annat än enskilt bebyggande eller mark för enskilt bebyggande som berörs. Reglerna kan sägas delvis vara en spegelbild av kommunens lösenrätt enligt 6 kap. 17 §. Sålunda har en kommun både rätt och skyldighet (14 kap. 1 § första stycket första meningen) att på begäran lösa mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman. (Här kan erinras om att en kommun innan en plan antas kan begära att mark för allmän plats eller allmän byggnad skall avstås eller upplåtas utan ersättning enligt 6 kap. 19 §.) Är kommunen inte huvudman är lösenrätten annorlunda utformad och lösenskyldigheten åligger väghållaren, dvs. staten, en vägförening eller en anläggningssamfällighet. Väghållaren avses då få bestämma om skyldigheten skall avse äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt, t.ex. servitut (14 kap. 1 § första stycket andra meningen, se även 6 kap. 18 och 19 §§).

Beträffande mark som inte är allmän platsmark och som enligt en detaljplan skall användas för annat än enskilt bebyggande, t.ex. för idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten,

avlopp och energi eller områden som i planen avsatts för upplag eller som skydds- och säkerhetsområden, föreslås lösenrätt enligt 6 kap. 17 § föreligga, om markens användning för avsett ändamål inte ändå kan anses säkerställd. Det är alltså i första hand markägarens sak att genomföra planen. Kommunen avses bli lösenskyldig för sådan mark, om fastighetsägaren begär det (14 kap. 1 § första stycket första meningen).

Beträffande mark som är avsedd för enskilt bebyggande har kommunen före genomförandetidens utgång ingen lösenrätt och – så länge planen inte ändras under genomförandetiden – inte heller någon lösenskyldighet. I den mån sådan mark enligt en detaljplan skall användas för en allmän trafikanläggning, för en trafikanläggning som är gemensam för flera fastigheter eller för en allmän ledning, föreslås dock i 14 kap. 2 § lösenskyldighet för anläggningens huvudman beträffande nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken.

Medför ändring eller upphävande av en detaljplan före genomförandetidens utgång att synnerligt men uppkommer vid användningen av en fastighet, avses kommunen vara lösenskyldig enligt 14 kap. 5 § andra stycket. Regeln, som berörts i avsnitt 3.5.2, gäller även efter genomförandetiden om en ansökan om bygglov gjorts dessförinnan men ärendet vid genomförandetidens utgång inte har avgjorts. Huruvida synnerligt men uppstått genom planändringen, får i sådant fall avgöras med hänsyn till värdet av den byggrätt som bygglovsansökningen rör, inte värdet av hela byggrätten enligt den ursprungliga planen (prop. s. 836). Med synnerligt men avses att fastigheten blir i hög grad onyttig för fastighetsägaren (prop. s. 391).

Om skador uppkommer i de fall som anges i 14 kap. 8 §, dvs. om kommunen vägrat bygglov, rivningslov och marklov i vissa fall eller utfärdat skyddsbestämmelser för värdefull bebyggelse eller områdesbestämmelser om vegetation och markyta, och dessa skador är så kvalificerade att synnerligt men vid användningen av en fastighet uppkommer, avses kommunen också vara lösenskyldig.

Några motionsyrkanden rörande de föreslagna reglerna om lösenskyldighet föreligger inte. Utskottet tillstyrker propositionsförslaget såvitt nu är i fråga. De rent redaktionella ändringarna bör dock genomföras att rubriken före 14 kap. 1 § benämns inlösen, att före 14 kap. 3 § införs en ny rubrik: Skadeersättning och inlösen i övriga fall, samt att rubriken före 14 kap. 8 § utgår.

15.3 Kommunens m. fl. skyldighet att utge ersättning för vissa skador utan kvalifikationsgräns

15.3.1 Ersättning för skada till följd av kommunala beslut

Enligt förslaget till 10 kap. 17 § skall byggnadsnämnden under vissa förutsättningar kunna besluta om föreläggande för fastighetsägare att av hänsyn till trafiksäkerheten ta bort eller på annat sätt ändra byggnader, andra anläggningar eller anordningar. Föreläggande kan också gälla bl.a. ändring av utfart. I dessa fall föreslås enligt 14 kap. 3 § rätt till ersättning för skada. Med skada menas här normalt ersättning för faktiska kostnader med avdrag

för den eventuella nytta fastighetsägaren har av åtgärden (prop. s. 380, 832).

Den rätt till ersättning för skada som enligt 14 kap. 5 § första stycket avses följa med beslut om ändring eller upphävande av plan före genomförandetidens utgång, eller även därefter om en bygglovsansökan är oavgjord vid utgångstidpunkten, har berörts förut (avsnitten 3.5.2, 15.2). Där har också påpekats att om bygglov har sökts måste skadans storlek bedömas med hänsyn till värdet av det bygglovsprojekt som helt eller delvis omintetgörs genom beslutet om ändring eller upphävande.

Beslut om vägrat bygglov avses enligt 14 kap. 7 § medföra skyldighet för kommunen att betala tillbaka gatukostnadsersättning jämte ränta, om beslutet medför att fastighetsägare inte kan använda fastigheten så som förutsattes när ersättningen togs ut.

Utskottet tillstyrker propositionsförslaget såvitt avser 14 kap. 3 §, 5 § första stycket och 7 §. Till 7 § bör fogas ett nytt stycke av den lydelse och på de skäl som utskottet kommer att redogöra för under avsnitt 15.5.4.

15.3.2 Ersättning för skada till följd av faktiska åtgärder

Om ett område som enligt detaljplan skall användas för allmän samfärdsel vid genomförandet av en ny plan blir använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge, avses skador härav för intilliggande fastighet enligt 14 kap. 4 § medföra ersättningsskyldighet för väghållaren. Ersättningsskyldigheten motsvarar nuvarande skyldighet enligt 75 § BL, som dock endast avser områden inom stadsplan. Det är endast skador till följd av en planändring som utlöser ersättningsskyldigheten. Även t. ex. bullerskador kan i vissa fall ersättas (prop. s. 833).

En annan ersättningsgill faktisk skada anges i 14 kap. 6 §. Skador, som uppkommer i samband med åtgärder enligt 16 kap. 7 § för tillträde till mark och byggnader m. m., t. ex. för undersökning, mätningar, uppsättande av märken m. m., avses sålunda grunda skyldighet för kommunen eller staten att utge ersättning.

Utskottet tillstyrker propositionsförslaget såvitt avser 14 kap. 4 och 6 §§.

15.4 Kommunens skyldighet att utge ersättning för vissa kvalificerade skador

15.4.1 Ersättningsfallen enligt propositionen

15.4.1.1 Ersättning vid bebyggelsereglering

Enligt propositionens lagförslag (14 kap. 8 § första stycket) skall ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter vara berättigade till ersättning i tre fall, där kommunala beslut i fråga om befintlig eller planerad bebyggelse leder till på visst sätt kvalificerade skador.

I det första fallet (punkt 1) är det kompensationsgrundande beslutet en vägran att ge bygglov för en byggnad som skall ersätta en riven eller på annat sätt förstörd byggnad. En förutsättning för ersättning är att ansökan om bygglov gjorts inom fem år från det att den tidigare byggnaden revs eller försvann. Det skall vidare vara fråga om en i huvudsak likadan byggnad som den tidigare.

PBL-utredningen hade föreslagit en principiell rätt för fastighetsägare m. fl. att i de angivna fallen få bygglov att återuppföra en förstörd byggnad. I propositionen (s. 394) anförs att även fallen av återuppförande måste vara underordnade gällande plan eller egenskapskraven i 3 kap. Bygglov skall alltså kunna vägras för en ny byggnad som inte fyller dessa krav. I sådana fall bör dock fastighetsägaren vara berättigad till skadeersättning på angivna villkor.

Det andra fallet (punkt 2) är att en fastighetsägare e.d. vägras rivningslov med hänvisning till 8 kap. 16 §, dvs. att byggnaden behövs för bostadsförsörjningen eller att den bör bevaras på grund av sitt historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Om ett upprustningsåläggande enligt 2 § bostadssaneringslagen har meddelats för en bostadsbyggnad och åläggandet inte har förfallit, avses kommunen enligt 8 kap. 17 § första stycket inte få ge rivningslov. Eftersom rivningslov således inte vägras med hänvisning till 8 kap. 16 §, skall någon ersättning i detta fall inte kunna utgå.

Beträffande de historiskt m.m. värdefulla byggnaderna finns i propositionen en koppling till det tredje ersättningsfallet (punkt 3). Det fallet avser skador som kan uppkomma genom att kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser meddelar skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 §. I denna paragraf avses byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär. Sådana byggnader får enligt paragrafen inte förvanskas. De skyddsbestämmelser som med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 och 5 kap. 16 § 4 kan ges i detaljplan eller områdesbestämmelser, syftar således till att hindra att den särskilt värdefulla bebyggelsen ändras eller försvinner. De rättigheter som i övrigt föreslås i PBL att på visst sätt förbättra eller komplettera bebyggelse avses alltså inte gälla i de bebyggelseområden som i en detaljplan eller områdesbestämmelser utpekas som särskilt värdefulla.

Skyddsbestämmelser kan – som nämnts på annat håll – syfta till att reglera bl. a. underhållsfrågor. I fråga om interiören avses bestämmelserna kunna gälla planlösning, målningar, paneler, taklister, stuckaturer och andra utsmyckningar. Även intressanta konstruktionssystem, installationer och fast inredning av olika slag kan omfattas. I undantagsfall kan t. o. m. en äldre eller speciell arbetsteknik behöva föreskrivas (prop. s. 581). Skyddsbestämmelserna avses ge i princip samma skydd som en byggnadsminnesförklaring enligt byggnadsminneslagen (prop. s. 580). I sammanhanget kan nämnas att skyddsbestämmelserna kompletteras av möjligheten att införa bygglovsplikt för underhållsåtgärder (8 kap. 6 § första stycket 3).

Skyddsbestämmelser avses innebära ett förbud mot rivning av de särskilt värdefulla byggnaderna. Detta följer av förslaget till 8 kap. 17 § andra stycket, där det föreskrivs att rivningslov inte får ges om skyddsbestämmelser antas.

I propositionen (s. 396) påpekas att dagens regler rörande särskilt värdefulla byggnader i 38 § andra stycket BS innebär att byggnadernas ägare är underkastade förbud mot förvanskning av byggnaderna, utan att någon rätt till ersättning förelligger för dem. Anledningen till att en sådan rätt nu

föreslås är att PBL:s regler är mer långtgående: hela bebyggelsemiljöer skall kunna skyddas, och aktiva skyddsåtgärder skall kunna krävas. Eftersom kraven anges kunna bli betungande, anses det rimligt att en viss rätt till kompensation skall finnas.

Som framgått har det andra och det tredje ersättningsfallet beröringspunkter med varandra. I punkt 2 avses bl.a. värdefulla byggnader och i punkt 3 särskilt värdefulla byggnader eller bebyggelseområden. Enligt punkt 2 kan ersättning ifrågakomma endast om rivningslov vägras, medan det av punkt 3 kan följa ersättning både för de särskilda underhållskrav m.m. som kan följa av skyddsbestämmelserna och för den rivningshindrande verkan som skyddsbestämmelserna avses få enligt 8 kap. 17 § andra stycket.

15.4.1.2 Ersättning vid markreglering

I propositionen anförs (s. 398) att det i vissa fall är nödvändigt att ha ersättningsbestämmelser för skador uppkomna genom ett kommunalt beslut om reglering av åtgärder med marken: schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. Detta gäller i de områden där det föreligger ett speciellt intresse av att hindra markåtgärder som skulle kunna försvåra områdets framtida användning för bebyggelse eller där speciella hänsyn bör tas till anläggningar för försvaret, flygplatser eller energianläggningar, dvs. de bebyggelse- resp. skydds- eller säkerhetsområden som anges i 8 kap. 9 § tredje stycket. Ersättningsrätten avses föreligga i områden med områdesbestämmelser. När det gäller detaljplanelagt område föreslås inga motsvarande ersättningsregler. I propositionen anförs (s. 397) att det genom bl.a. de föreslagna reglerna om fastighetsplan och lösenreglerna i 8 kap. FBL finns tillräckliga möjligheter för fastighetsägare inom sådant område att hålla sig skadeslösa för det här aktuella slaget av markreglering. I dagens ordning förekommer motsvarande ersättningsregler i 17 och 22 samt 82 och 83 §§ BL.

Ersättningsfallen anges i punkterna 4 och 5. I punkt 4 gäller det skador som kan uppstå genom områdesbestämmelsernas reglering i fråga om vegetation och markytans utformning och höjdläge. Ersättningsskyldigheten inträder i detta fall i anslutning till att områdesbestämmelserna antas. I punkt 5 gäller det den skada som kan uppstå när marklov vägras för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering med hänvisning till 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3. Ersättning kan här utgå oberoende av om områdesbestämmelserna reglerar frågor om vegetation och markyta eller ej. Det har inte ansetts realistiskt att kommunerna skall kunna anta områdesbestämmelser om vegetation och markyta i sådan omfattning att regleringsbehovet helt täcks. Även utan en sådan reglering genom områdesbestämmelser skall dock marklov – under förutsättning givetvis att marklovsplikt har införts – kunna vägras, om de tilltänkta åtgärderna strider mot hänsynstagandena i bebyggelse- resp. skydds- och säkerhetsområdena (prop. s. 302 och 726). Beslutet att vägra lov kan i dessa fall utlösa ersättningsskyldighet enligt punkt 5.

15.4.2 Motionsyrkanden rörande ersättningsfallen

I motion 73 (vpk) yrkande 17 hemställs att 14 kap. 8 § första stycket 1 och 2 skall utgå ur lagtexten. I motiveringen anförs att ersättning inte alltid bör utgå till fastighetsägare som åläggs att riva eller skydda särskilt värdefulla byggnader. Även en fastighetsägare skall kunna tåla ett visst mått av förändringar som kan medföra förlust i ekonomisk mening, anförs det vidare.

I motion 92 (c) yrkande 2 hemställs att riksdagen skall låta utreda förutsättningarna för ekonomisk ersättning för inskränkningar som åsamkas markägare – i första hand inom de areella näringarna – på grund av markanvändningsregler som ger företräde för turism och friluftsliv.

15.4.3 Kvalifikationsgränserna enligt propositionen

För att ersättning skall kunna bli aktuell i de angivna fallen fordras enligt regeringens förslag att skadans storlek överstiger en viss kvalifikationsgräns. Kvalifikationsgränsen för skadeersättning föreslås bli bestämd på ett sätt i fråga om de byggnadsreglerande besluten och på ett annat i fråga om de markreglerande besluten.

Den kvalifikation som föreslås för de byggnadsreglerande fallen är att skadan skall vara betydande i förhållande till värdet av berörda delar av fastigheten. Någon motsvarighet till detta sätt att bestämma kvalifikationsgränsen finns inte i gällande rätt. Den nya kvalifikationsgränsen har angetts böra tolkas med vägledning av vad en fastighetsägare enligt dagens praxis anses skyldig att tåla när det gäller begränsningar i byggrätten (prop. 391).

För de ersättningsfall som har sin grund i markreglerande beslut anges som kvalifikation att skadan skall ha medfört att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Denna kvalifikationsgräns överensstämmer med den som 1972 infördes i bl. a. naturvårdslagen (NVL), byggnadsminneslagen och för vissa ersättningsfall i BL (22 och 83 §§). I propositionen anförs (s. 373) att 1972 års principer inte bör förändras.

Av propositionen framgår (s. 389) att kvalifikationsgränsen i fråga om markreglerande beslut avses ligga lägre än gränsen vid bebyggelsereglerande ingrepp. Det föreslås också att ersättning vid de bebyggelsereglerande ingreppen skall utgå endast för den del av skadan som överstiger kvalifikationsgränsen (14 kap. 10 § andra stycket).

15.4.4 Motionsyrkanden och andra uppfattningar om kvalifikationsgränserna

I lagrådsremissen (14 kap. 8 §) hade regeringen föreslagit en för de byggnadsreglerande och markreglerande beslut som omfattades av ersättningsrätt gemensam kvalifikationsgräns om minst en femtedel av värdet av den berörda delen av fastigheten. Lagrådet (prop. s. 217) kritiserade förslaget. Lagrådet framhöll att NVL för motsvarande slag av reglering hade en generösare kvalifikationsgräns. Lagrådet pekade vidare på att om regleringarna i vissa fall i stället utformats som servitut så hade ExL:s

frikostigare värderingsregler blivit tillämpliga. Lagrådet redogjorde för viss tillämpning av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europarådskonventionen och fann det svårt att bedöma om Europadomstolen skulle kunna komma att finna det förenligt med denna artikel att en skada på 20 % av en fastighets värde inte är ersättningsgill. En sådan kvalifikationsgräns skulle visserligen inte strida mot 2 kap. 18 § regeringsformen, men likväl stå i mindre god överensstämmelse med i rättsordningen hittills tillämpade ersättningsprinciper. Lagrådet fann att en kvalifikationsgräns om 10 % i de aktuella skadesituationerna inte kunde anses oförenlig med vad som tidigare i lagstiftning och praxis ansetts godtagbart och förordade att en sådan gräns infördes.

I motion 66 (m) – som inte innehåller något yrkande om ändring av propositionens lagförslag – anförs att de föreslagna ersättningsreglerna är synnerligen komplicerade. Kvalifikationsgränsen sägs vara oklar. Givna byggrätter bör gälla tills planen ändras. Vid planändring bör full ersättning ges för förluster.

I motion 69 (c) påpekas att kvalifikationsgränsen kan medföra att vissa skador får bäras utan ersättning av en fastighetsägare trots att hans fastighet kanske är belånad och skadan sålunda kommer att drabba ägarens egen insats. Likviditetsproblem beaktas inte heller. Enligt motionen är det inte motiverat att ha skilda kvalifikationsgränser för bebyggelse- resp. markregle-rande bestämmelser. Alla skador som inte är bagatellartade bör ersättas enligt motionärerna, som hemställer, yrkande 10, att 14 kap. 8–10 §§ utformas i enlighet med denna princip.

Även i motion 80 (fp) yrkande 3 m begärs att kvalifikationsgränsen avseende de bebyggelsereglerande fallen skall omarbetas så att ersättning utgår när intrånget är mer än bagatellartat.

I motion 1985/86:Bo518 (c) yrkas att i PBL tas in bestämmelser så att vid bedömande av om ersättningströskeln vid skada har överskridits även skall beaktas förordnande enligt annan lagstiftning. Motiveringen till yrkandet återfinns i motion 1985/86:Jo798. I denna motion anförs att regler i PBL om förordnande med områdesbestämmelser närmast motsvaras av regler om naturvårdsområde i naturvårdslagen och i skogsvårdslagen av regler om naturvårdshänsyn. Enligt motionärerna kompletterar de tre lagarna varandra i dessa hänseenden. Motionärerna förordar att i samtliga tre lagar tas in den ackumuleringsregel som tagits in i PBL.

15.4.5 Kvalifikationsgränsernas betydelse för skadeersättningens storlek enligt propositionen

I de ersättningsfall som avser bebyggelsereglering avses ersättningen täcka endast den del av skadan som överstiger kvalifikationsgränsen. I propositionen anförs (s. 394) att det ter sig föga rimligt att en fastighetsägare vars skada överstiger kvalifikationsgränsen skulle få ersättning även för den del av skadan som får tålas av andra utan rätt till ersättning. Departementschefen hänvisar även till förarbeten till miljöskyddslagen (SOU 1966 s. 65, s. 257 och prop. 1969:28 s. 242) och till rättsfallet NJA 1977 s. 424.

I ersättningsfallen rörande markreglerande beslut avses ingen förändring av det gällande rättsläget, som innebär att hela skadan ersätts i de fall där pågående markanvändning befinns ha försvårats avsevärt (NJA 1981 s. 351 II).

15.4.6 Värderingsregler m. m. enligt propositionen

Värderingsreglerna i 14 kap. 9 och 10 §§ avses gälla även vid de här aktuella ersättningsfallen enligt 14 kap. 8 §. Det innebär alltså att värderingen i princip skall följa reglerna i 4 kap. ExL och att ett genom regleringen förlorat marknadsvärde skall ersättas. Dock skall det undantaget göras att – till skillnad från vad som kan följa av en tillämpning av presumtionsregeln i ExL – enligt PBL inte i något fall ersättning skall utgå för förväntningsvärden (prop. s. 373, 844). Bakgrunden är att ersättning enligt ExL beräknas utifrån vad som är tillåten markanvändning, medan, enligt de ersättningsprinciper som 1972 infördes i bl.a. NVL samt 22 och 83 §§ BL, ersättning endast medges för intrång i pågående markanvändning.

I propositionen förordas (s. 399) att ersättningsrätten med anledning av skyddsbestämmelser för särskilt värdefull bebyggelse (punkt 3) skall knytas till tidpunkten för det kommunala beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser i vilket skyddsbestämmelserna tagits in. Motsvarande kompensationstidpunkt bör gälla för bestämmelser om vegetation och markyta (punkt 4) som tas in i områdesbestämmelser för bebyggelseområden eller skydds- och säkerhetsområden. Alternativet att knyta kompensationstidpunkten till ett kommunalt beslut att vägra lov för en sökt åtgärd avvisas med hänvisning till att ersättningsfrågorna bör klaras av redan i samband med att bestämmelserna utfärdas så att kommunen inte skall sväva i ovisshet om vilka kostnader som kan komma att uppstå. Härigenom undviks också att fastighetsägaren skall behöva ansöka om lov för varje åtgärd för att vid avslag kunna aktualisera ersättningsfrågan. Dessutom kan det enligt propositionen bli lättare att bedöma den totala skadan om bedömningen görs vid ett tillfälle.

Som framgått ovan är vissa av ersättningsfallen knutna till vägrat lov: bygglov (punkt 1), rivningslov (punkt 2) och marklov (punkt 5). Den föreslagna ordningen innebär att om det vägrade lovet i dessa fall grundas på detaljplan eller områdesbestämmelser, skall tidpunkten för besluten om dessa vara relevant för ersättningsbedömningen. Om det vägrade lovet däremot inte grundas på något föregående beslut om plan eller områdesbestämmelser, bör kompensationsbedömningen knytas till avgörandet av lovfrågan.

Att kompensationstidpunkten i vissa fall skall vara tidpunkten för det vägrade lovet, är enligt propositionen motiv för att införa en ordning där den ackumulerade skadan av flera beslut skall läggas till grund för bedömningen av om kvalifikationsgränsen överskridits eller ej. Därför föreslås att alla beslut som meddelats inom tio år från det senaste beslutet skall beaktas i kvalifikationshänseende (14 kap. 8 § fjärde stycket). Den föreslagna ackumulationsregeln skall även gälla vid bedömningen av om kommunen skall vara inlösenskyldig eller ej.

Propositionen innehåller även förslag om en särskild preskriptionstid för väckande av ersättningstalan (15 kap. 4 § första stycket: två år från att det ersättningsgrundande beslutet vunnit laga kraft) och om omprövning av årliga ersättningsbelopp m.m. (15 kap. 5 §).

15.5 Överväganden rörande ersättningsreglerna för kvalificerade skador

15.5.1 Ersättningsfallen

Att ersättning skall utgå i färre fall än som föreslås i propositionen har föreslagits endast i motion 73 (vpk) yrkande 17. Motionärerna förordar att ersättningsfallen i 14 kap. 8 § första stycket punkterna 1 och 2 skall utgå med motiveringen att ägaren av värdefulla byggnader bör tåla ifrågavarande skador. Utskottet – som konstaterar att motionärerna torde ha avsett punkterna 2 och 3 – delar uppfattningen i propositionen att ersättning – om skadan är kvalificerad – bör utgå i de angivna fallen. Det skulle kunna leda till stötande resultat och i vissa fall till ren vanvård av byggnader om ersättning inte alls skulle kunna utges. Därmed avstyrks motion 73 (vpk) yrkande 17.

Det i motion 92 (c) yrkande 2 framställda förslaget om ytterligare utredning avseende ersättning för intrång genom markanvändningsregler till förmån för turism och friluftsliv är tämligen opreciserat. Utskottet kan för sin del inte finna att nuvarande regler om allemansrätt och de föreslagna reglerna i PBL, NRL eller därtill anknuten lagstiftning skulle medföra behov av den föreslagna utredningen. Motionsyrkandet avstyrks därför.

15.5.2 Kvalifikationsgränserna

Utskottet vill inledningsvis ansluta sig till den grundläggande principen att skada för en fastighetsägare genom beslut av offentliga organ skall ersättas. Ett visst intrång i sin förfoganderätt måste den enskilde dock tåla. Var och en får anses skyldig att ta en viss hänsyn till sin omgivning.

Utskottet ansluter sig således till propositionens ståndpunkt att kommunerna i de angivna fallen inte bör bli ersättningsskyldiga för hur små skador som helst. De fall som föreslås grunda ersättning är av sådan art att berörda markägare och rättighetshavare bör vara skyldiga att tåla ett visst mått av intrång i sina rättigheter när intrånget sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Som utskottet konstaterat tidigare kan inte alla rådighetsinskränkningar kompenseras. De skötselregler som gäller för jord- och skogsbruk innebär t. ex. att markägare och rättighetshavare av hänsyn till allmänna natur- och miljövårdsintressen måste hålla skog och jordbruksmark i ett visst skick utan att de för den skull kan göra anspråk på ersättning. Liknande hänsynstaganden bör enligt utskottets mening också gälla för innehavare av sådana byggnader vars bevarande är av värde för kulturminnesvården eller från allmän miljösynpunkt.

Även om utskottet sålunda delar regeringens uppfattning att endast kvalificerade skador bör medföra ersättningsskyldighet för kommunerna, finner utskottet att den i propositionen föreslagna ordningen bör något jämkas och i vissa avseenden förtydligas.

Utskottet ansluter sig till att en och samma kvalifikationsgräns inte bör användas för alla de angivna ersättningsfallen. Med hänvisning härtill avstyrks motionerna 69 (c) yrkande 10 och 80 (fp) yrkande 3 m. båda motionsyrkandena såvitt nu är i fråga, beträffande en enhetlig kvalifikationsgräns för alla ersättningsfallen.

De två kvalifikationsgränser som regeringen föreslagit finner utskottet vara i huvudsak godtagbara. Utskottet anser dock att ersättningsfallen bör hänföras till resp. kvalifikationsgräns på ett något annorlunda sätt än som föreslagits i propositionen.

15.5.3 Kopplingen mellan ersättningsfall och kvalifikationsgräns

Enligt propositionen skall ersättning utgå för betydande skada i tre fall av reglering av bebyggelsen: vägrat bygglov för ersättningsbyggnad (punkt 1), vägrat rivningslov (punkt 2) och skyddsbestämmelser (punkt 3). För reglering av marken (punkterna 4 och 5) avses den redan i dag enligt NVL använda kvalifikationen – att pågående markanvändning avsevärt försvåras – komma till användning.

Att hålla samman regleringsskador avseende bebyggelse under en kvalifikationsgräns och använda en annan för regleringsskador avseende marken är en relativt enkel ordning och har därför bl.a. pedagogiska förtjänster. Vad för slags fysiska objekt som regleringen avser har emellertid inte den främsta betydelsen när det gäller att bestämma hur stort intrång som bör tålas utan ersättning. Större betydelse har inverkan på miljön av olika tilltänkta åtgärder. Frågor om återuppförande av förstörda byggnader och om rivning av befintlig bebyggelse har enligt utskottet nära sammanhang. Båda frågorna rör en principiell rätt till förnyelse av fastighetsbeståndet. Eventuella intrång i denna rätt över en viss nivå bör därför regleras med en gemensam kvalifikationsgräns. Skulle alla intrång i möjligheterna att återuppföra en förstörd byggnad, resp. ta bort en byggnad som fastighetsägaren inte längre anser tjänlig, behöva ersättas, skulle stora svårigheter skapas för bevarandet av värdefull bebyggelse eller eljest vid utformningen av en från allmän synpunkt lämplig miljö.

För att hindra en rivningsvåg i städernas centrala delar anser utskottet det vara motiverat att använda en högre kvalifikationsgräns för skador genom vägrad rivning än för andra åligganden i fråga om bevarande av bebyggelse. Som föreslås i propositionen bör denna gräns anges som en skada som är betydande i förhållande till värdet av berörd fastighetsdel. I fråga om effekterna av skyddsbestämmelser för de särskilt värdefulla byggnaderna anser utskottet att regleringen bör utformas på ett annat sätt än som föreslås i propositionen. Enligt propositionsförslaget skall skyddsbestämmelserna medföra dels en skyldighet att bevara byggnaderna på visst sätt, dels ett förbud mot rivning (8 kap. 17 § andra stycket). Konsekvenserna i ersättningshänseende föreslås bli desamma i båda de nämnda avseendena. Utskottet anser emellertid att endast den rivningshindrande konsekvensen av skyddsbestämmelserna bör kopplas till kvalifikationsgränsen betydande skada. Detta gör det olämpligt att låta skyddsbestämmelserna innefatta det automatiska förbud mot rivning som följer av förslaget till 8 kap. 17 § andra stycket. Detta stycke bör alltså utgå ur lagtexten. I stället bör – så som

utskottet föreslagit i avsnitt 7.2 – kommunerna ges möjlighet att reglera rivningsfrågorna fristående från regleringen genom skyddsbestämmelser genom att de i detaljplan eller områdesbestämmelser skall få utfärda särskilda rivningsförbud för de särskilt värdefulla byggnaderna. Den omständigheten att sådant rivningsförbud beslutats bör alltså, tillsammans med fallen av vägrat rivningslov enligt 8 kap. 16 §, tas upp i punkt 2, och liksom fallet av vägrat bygglov i punkt 1 föranleda ersättningsskyldighet först vid den högre kvalifikationsgränsen.

Om kommunen inte har beslutat om rivningsförbud utan nöjt sig med att utfärda skyddsbestämmelser, blir följden den att kommunen i varje enskilt fall får pröva om en ansökan om rivningslov skall bifallas eller ej mot bakgrund av bestämmelsen i 8 kap. 16 § 2 och 3. Vägras rivningslov kan ersättning komma att utgå för detta enligt punkt 2.

Den skada som fastighetsägaren kan lida när skyddsbestämmelser utfärdas utgörs främst av eventuellt ökade underhållskostnader och bortfall av vissa ombyggnadsmöjligheter. Det finns inte anledning att betrakta sådana skador annorlunda än andra ingrepp i pågående markanvändning. Ersättning för skada orsakad av skyddsbestämmelser enligt punkt 3 bör således föras över till den kvalifikationsgräns som föreslagits för punkterna 4 och 5.

Den lösning av ersättningsfrågorna vid vägrad rivning som utskottet föreslår riksdagen att anta innebär sålunda sammanfattningsvis följande:

De särskilt värdefulla byggnader som avses i 3 kap. 12 §, dvs. byggnader som är så värdefulla att de inte får förvanskas, kan kommunen skydda mot rivning antingen genom att i detaljplan eller områdesbestämmelser besluta om rivningsförbud eller genom att byggnadsnämnden, när en ansökan görs om rivningslov, vägrar att ge lov. I rivningsförbudsfallet inträder ersättningsrätten – om kvalifikationsgränsen betydande skada uppnås – redan i och med att planen eller områdesbestämmelserna antas. I fallet av vägrat lov inträder eventuell ersättningsskyldighet först i och med beslutet om avslag på ansökningen om lov.

I fråga om bevarandet i övrigt av här aktuella särskilt värdefulla byggnader gäller att kommunen genom detaljplan eller områdesbestämmelser kan reglera ombyggnads- och underhållsfrågor genom skyddsbestämmelser. Ersättningsrätten inträder här i och med beslutet om bestämmelserna och under förutsättning att beslutet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Utskottet återkommer i avsnitt 15.5.6.8 till denna fråga.

För byggnader, som inte är så värdefulla att det råder förbud mot förvanskning enligt 3 kap. 12 §, dvs. sådana där ombyggnads- och underhållsfrågor regleras genom de generella bestämmelserna i 3 kap. 10, 11 och 13 §§, kan varken rivningsförbud eller skyddsbestämmelser utfärdas. Rivningsfrågan kan kommunen ta ställning till endast när en ansökan om rivningslov görs. Bedöms byggnaden då vara så värdefull som anges i 8 kap. 16 § 3, skall byggnadsnämnden vägra lov, varvid ersättningsrätten är knuten till tiden för det vägrade lovet.

Ytterligare en grund att vägra rivning finns, nämligen att byggnaden behövs för bostadsförsörjningen (8 kap. 16 § 2). Samma ersättningskonsekvenser inträder i detta fall som när rivningslov vägras i det nyss beskrivna fallet.

15.5.4 Särskilt om byggnader som förstörts genom olyckshändelse

Ersättningsfallet i punkt 1 avser enligt propositionen skada för vägrat återuppförande av en riven eller på annat sätt förstörd byggnad. Ersättningsrätten är inte avhängig av anledningen till att byggnaden har försvunnit. Samma regel gäller alltså oavsett om byggnaden brunnit eller om den rivits eller på annat sätt avsiktligt förstörts. Enligt utskottets mening kan det ifrågasättas om någon kvalifikationsgräns bör sättas upp för det fallet att en byggnad förstörs genom olyckshändelse.

I den mån bristande försäkringsskydd leder till att skadan på byggnaden i ett sådant fall inte täcks, bör kommunen givetvis inte vara skyldig att ta något ersättningsansvar. Vad kommunen bör göras ersättningsskyldig för är ju inte skadan på byggnaden utan den skada som kan uppkomma genom att en ny byggnad, i huvudsak likadan som den förstörda, inte får uppföras. Hur stor denna skada i det enskilda fallet blir, kan dock i viss mån bero på försäkringsförhållandena. De försäkringsvillkor som, enligt vad utskottet erfarit, torde vara allmänt tillämpade i sakförsäkringsbranschen förutsätter nämligen vid fullvärdesförsäkring att den förstörda byggnaden får återuppföras inom viss tid för att full ersättning skall utgå. Om byggnaden inte får återställas, kan detta leda till att lägre ersättning betalas ut från försäkringen än som skulle motsvara värdet av en motsvarande, återuppförd byggnad. Härigenom uppstår en skada genom vägrat återuppförande som kommunen bör vara ansvarig för. Skulle denna skada ligga under kvalifikationsgränsen medför detta – om inte också andra ersättningsgilla skador finns, som gör att gränsen passeras – att ingen ersättning utgår enligt propositionens förslag. Även om ersättning skulle utgå, kommer den del av skadan som understiger kvalifikationsgränsen inte att ersättas. Utskottet finner detta vara mindre skäligt i förhållande till den som förlorat byggnaden genom en olyckshändelse. Skador genom vägrat återuppförande av byggnader som förstörts genom olyckshändelse bör därför ersättas utan krav på att skadan skall vara kvalificerad. För denna ståndpunkt talar också att motivet för att upprätthålla en kvalifikationsgräns i de aktuella fallen bl. a. är att onödiga rivningar bör motverkas. Att en byggnad går förlorad genom olyckshändelse kan givetvis inte hindras av att ersättningsregeln utformas med en kvalifikationsgräns.

Med olyckshändelse avser utskottet en olyckshändelse sedd ur fastighetsägarens synvinkel. Att en byggnad förstörs genom brott som ägaren inte har någon befattning med, bör alltså likställas med olyckshändelse.

Föreskriften om ersättningsskyldighet utan kvalifikationsgräns enligt utskottets förslag bör inte tas in bland skadorna med kvalifikationsgräns i 14 kap. 8 §. Egentligen borde ersättningsfallet regleras i en särskild paragraf, men utskottet finner det olyckligt att bryta den löpande paragrafnumreringen i propositionens lagförslag. Regeln rörande ersättning på grund av olyckshändelse kan utan större olägenheter tas in i 14 kap. 7 § som ett tredje stycke av följande lydelse:

> Om bygglov vägras till att ersätta en genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden förstördes, har ägare eller

innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider.

Vidare bör ersättningsfallet i 14 kap. 8 § första stycket 1 anges som: "bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt än genom olyckshändelse förstörd byggnad . . ."

15.5.5 Betydande skada

Hur stor en skada skall vara för att vara betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten har i propositionen (s. 391) angetts böra bedömas med vägledning av vad en fastighetsägare enligt dagens praxis anses skyldig att tåla när det gäller begränsningar i byggrätten. Enligt BL:s regler finns ju ingen rätt till ersättning för skador som kan uppkomma genom byggrättsbegränsning vid en planändring. En planändring som innebär att enskilda intressen inte tillbörligen beaktas skall dock inte fastställas (4 § BL).

Utskottet instämmer i den principiella utgångspunkten att endast sådan skada som går utöver utrymmet för att med tillbörligt beaktande av enskilda intressen fastställa planer enligt dagens ordning bör anses vara betydande skada i PBL:s mening och därmed grunda rätt till ersättning. Denna principiella ståndpunkt kan dock behöva förtydligas i vissa hänseenden.

15.5.5.1 Vägrat återuppförande

I de ersättningssituationer som kan bli aktuella enligt 14 kap. 8 § första stycket punkt 1 har den befintliga byggnaden rivits eller blivit förstörd på annat sätt än genom olyckshändelse. Fastighetsägaren har som en följd av bestämmelsen en principiell rätt att återuppföra en i huvudsak likadan byggnad. Den skada som kan uppkomma genom att kommunen beslutar att vägra återuppförande kan således bestämmas som skillnaden mellan fastighetens – eller fastighetsdelens – värde före och efter beslutet. Värdet före är då en obebyggd tomt med en byggrätt som i huvudsak motsvarar det tidigare husets bruttoarea. I detta led av bedömningen saknar det betydelse vilken byggrätt som anges i en eventuellt gällande detaljplan. Värdet efter motsvarar en obebyggd tomt med den byggrätt som kommunen är beredd att medge på tomten. Finns en gällande plan, framgår byggrätten av denna. Om fastigheten däremot inte ligger inom detaljplan och det inte heller finns några områdesbestämmelser som anger byggnadens storlek eller användning, kan det vara ändamålsenligt för ersättningsfrågans bedömning att kommunen i samband med sitt avslagsbeslut på lämpligt sätt anger vad slags byggnad som eventuellt kan medges. Man får eljest utgå från att beslutet att vägra bygglov innebär att ingen byggnad kan tillåtas.

I fråga om hur stor skillnad mellan värdet före resp. efter beslutet, dvs. frågan om storleken av den skada som skall tålas, vill utskottet som en vägledning påpeka att det i dag är vanligt med stadsplaner som anger en nybyggnadsrätt som är väsentligt mindre än den befintliga byggnaden. Som exempel på sådana fall kan anges de stadsplaneändringar som godtogs genom regeringsbeslut (bostadsdepartementet) den 28 april 1977, (Pl 1251/76

m. fl.), den 16 september 1982 (Pl 2458/81) och den 30 juni 1983 (Pl 135, 164/82). För ett stort antal fastigheter inom dessa planområden utgör nybyggnadsrätten mindre än 85 % av de befintliga husen. Vid vägrat återuppförande enligt PBL är det därför naturligt att fastighetsägare inom ramen för samma medgivna användning av fastigheten får tåla en motsvarande lägre nybyggnadsrätt i förhållande till den befintliga byggnaden utan att ersättning utgår.

Utskottet vill i detta sammanhang också erinra om den situation som uppmärksammas i propositionen (s. 391), nämligen att nybyggnadsrätten redan har bestämts i en detaljplan som har fastställts före PBL:s ikraftträdande. I dessa fall har ju bedömningen av hur stor skada fastighetsägaren skall tåla utan ersättning redan prövats enligt bestämmelserna i BL. Någon rätt till ersättning vid vägrat återuppförande enligt PBL skall därför givetvis inte kunna komma i fråga i sådana situationer.

15.5.5.2 Vägrad rivning

Ersättningsbestämmelsen i 14 kap. 8 § första stycket 2 ger fastighetsägaren rätt till ersättning redan vid den tidpunkt han vägras riva en byggnad, antingen genom att rivningsförbud utfärdats eller då han sökt, men vägrats rivningslov. Även i dessa fall har fastighetsägaren anledning att med stöd av punkt 1 räkna med en principiell rätt att efter rivning uppföra en i huvudsak likadan byggnad, oavsett vad en eventuell detaljplan anger.

I likhet med vad som anfördes beträffande vägrat återuppförande kan skadan till följd av kommunens beslut att vägra rivning bestämmas som skillnaden mellan fastighetens eller fastighetsdelens värde före och efter beslutet. Vill fastighetsägaren riva är det sannolikt så – vilket också framhålls i propositionen (s. 841) – att den befintliga byggnaden ger så låg avkastning att den inte räcker till att förränta det markvärde som grundas på den principiella rätten till återuppförande. I dessa fall har således den befintliga byggnaden inte något värde. Värdet före kommunens beslut att utfärda rivningsförbud eller vägra rivningslov kan i sådana fall i princip bestämmas till värdet av en obebyggd tomt med en byggrätt som motsvarar den befintliga byggnadens bruttoarea. Värdet efter beslutet kan bestämmas till det marknadsvärde fastigheten har med den befintliga byggnaden som inte får rivas. Härvid skall beaktas dels att nybyggnadsrätten inte får utnyttjas, dels att den befintliga byggnaden måste underhållas enligt bestämmelserna i PBL. Det kan i sammanhanget påpekas att om skyddsbestämmelser dessutom utfärdats för byggnaden, kan dessa medföra ytterligare skada i form av extra underhållskrav och förlorade ombyggnadsmöjligheter. För dessa skador gäller en annan kvalifikationsgräns, men skadorna kan i praktiken ofta vara att bedöma samtidigt som skada av vägrad rivning.

I propositionen (s. 841) pekas också på den situationen att fastighetsägaren inte får riva s.k. överloppsbyggnader. I dessa fall torde – som framhålls i propositionen – skadan direkt kunna bestämmas som mervärdet av de framtida underhållskostnaderna.

Även vid vägrad rivning skall fastighetsägaren tåla en betydande skada innan han har rätt till ersättning. Skadans storlek skall således vara lika i de

båda fallen. Detta innebär att den ej ersättningsgilla skadan vid vägrad rivning får uppgå till högst samma belopp som skulle bli fallet om fastighetsägaren efter rivning vägrades återuppföra en i huvudsak likadan byggnad.

15.5.6 Avsevärt försvårande av pågående markanvändning

Kvalifikationsgränsen att pågående markanvändning avsevärt försvåras bör enligt utskottets mening gälla dels för det fall att skyddsbestämmelser utfärdas för särskilt värdefulla byggnader, dels för fall av markreglering i form av områdesbestämmelser rörande vegetation och markyta eller i form av vägrat marklov inom sådana områden som skall användas för bebyggelse eller där skydds- och säkerhetshänsyn gör sig gällande. Som framhållits förut infördes bestämningen avsevärt försvårande av pågående markanvändning 1972 i NVL, byggnadsminneslagen och i 22 och 83 §§ BL. Utskottet delar uppfattningen i propositionen (s. 373, 389, 392) att de principer som då infördes bör bestå och att nuvarande praxis i huvudsak bör gälla.

Detta motsäger dock inte att den år 1972 införda regeln enligt utskottets mening i visst hänseende kan behöva modifieras och att ytterligare uttalanden nu görs i syfte att söka klarlägga några frågor som ännu inte lösts i praxis. Detta kan vara så mycket mer motiverat som nuvarande ersättningsregler i 22 och 83 §§ BL sällan aktualiserats för kommunerna, medan däremot skadebedömningar enligt 14 kap. 8 § PBL kan komma att bli åtskilligt mer frekventa för dem.

Utskottet anser det angeläget att det finns en överensstämmelse i ersättningsreglerna mellan olika lagar. De preciseringar och förändringar utskottet nedan föreslår bör därför även få genomslag i följdlagstiftningen.

Bedömningen av om kvalifikationsgränsen i ett visst skadefall uppnåtts eller ej får ske i två led. Vad ligger för det första i begreppet pågående markanvändning? Hur ingripande skall för det andra regleringen vara för att den skall medföra ett avsevärt försvårande? Frågorna kan lämpligen belysas var för sig.

15.5.6.1 Pågående markanvändning: bakgrund

Det kan till en början erinras om att 1972 års reform av ersättningsreglerna gjordes mot bakgrund av ändringar året dessförinnan i expropriationsrätten (prop. 1971:122, CU 27). Dessa ändringar syftade till att ersättning för s.k. förväntningsvärden, som inte skapats av fastighetsägaren själv utan uppstått på grund av samhälleliga insatser i form av förberedelser för planläggning eller annan tätbebyggelseutveckling, inte skulle ersättas vid expropriation. En presumtionsregel infördes, som ålade fastighetsägaren att visa att viss värdestegring saknade samband med kommande ändring av markanvändningen. Vidare infördes regler om värdestegringsexpropriation. Reglerna överfördes år 1972 till den nuvarande ExL. De nu berörda ändringarna i expropriationslagstiftningen hade nära samband med reformerna inom byggnadslagstiftningen rörande den fysiska riksplaneringen och den därvid

av riksdagen aktualiserade frågan om lämplighetsprövning även av glesbebyggelse (prop. 1971:118, CU 26).

I 1972 års proposition (prop. 1972:111 bil. 2 s. 328) angavs, som en utgångspunkt för översyn av bestämmelserna om tillåtlighetsprövning av glesbebyggelse och säkerställande av det rörliga friluftslivets och naturvårdens intressen, att samhällets ställning mot spekulativa intressen borde stärkas. Med denna utgångspunkt borde, enligt propositionen, bestämmelser om rätt till ersättning eller inlösen med anledning av enbart förväntningar om annan markanvändning än den pågående utmönstras.

I propositionen angavs vidare (s. 334) att begreppet pågående markanvändning borde ges en relativt generös tillämpning. "Markägare som genom föreskrifter eller beslut enligt NVL eller bestämmelser i generalplan hindras att vidta en normal och naturlig rationalisering av pågående markanvändning bör få ersättning härför." Bedömningen bör ske från utgångspunkt av vad som vid "varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen". Man får därvid beakta bl. a. vad som är lämpliga bruknings- och rationaliseringsmetoder enligt den jord- och skogsbrukspolitiska lagstiftningen. Om ett förfarande är generellt tillståndspliktigt, t. ex. uppförande av en s. k. svinfabrik, bör man utgå från att det innebär en förändring av markanvändningen. Kalavverkning av skogsmark eller plantering av granskog i stället för bokskog nämndes i propositionen däremot som exempel på naturlig rationalisering.

I pågående markanvändning borde enligt propositionen vidare "inräknas vad fastighetsägaren enligt detaljplanebestämmelse eller tillståndsbeslut får använda marken till, under förutsättning att ändringen i markens användning framstår som aktuell". Utöver detaljplanebestämmelser nämndes som exempel byggnadslov och tillstånd enligt NVL. Aktualitetskravet borde bedömas från objektiva utgångspunkter, inte från fastighetsägarens subjektiva förutsättningar.

År 1973 gjordes den ändringen i NVL att ersättning för vägrat täkttillstånd inte skulle utgå (prop. 1973:101 s. 26).

I samband med vissa ändringar år 1974 i NVL uttalades bl.a. att trakthyggesbruk, som bl.a. innebär att avverkningen koncentreras till en yta av viss storlek, för närvarande måste betraktas som en normal driftsmetod i skogsbruket (prop. 1974:166 s. 108).

Bärigheten i 1972 års uttalanden ändrades i ett visst hänseende genom införandet av 1974 års lag om bevarande av bokskog. Den omföring av bokskog till barrskog som nämndes i 1972 års proposition som exempel på en naturlig rationalisering gjordes därmed tillståndspliktig. Ersättning för vägrat tillstånd skulle därefter utgå endast i fråga om inte utvecklingsbar bokskog. I 1984 års ädellövskogslag, som ersatt bokskogslagen, har ersättningsrätten för vägrat tillstånd tagits bort.

15.5.6.2 Pågående markanvändning: tillämpningen för skogsbruket

För skogsbruket kan den kommunala regleringen inom bebyggelseområden eller skydds- eller säkerhetsområden få betydelse främst genom områdesbestämmelser om vegetation och genom vägrat marklov för trädfällning eller

skogsplantering. Eventuellt kan skogsbruket någon gång beröras av marklovsplikt för schaktning.

Vad som ingår i begreppet pågående markanvändning är sådant som framstår som naturliga drifts- eller rationaliseringsåtgärder, t. ex. avverkning i olika former, markberedning för att främja tillväxten av ny skog samt plantering. Åtgärder som innebär en ändring eller omföring av produktionsinriktningen innebär ändrad markanvändning om de kräver tillstånd, t. ex. omläggning från ädellövskogs- till barrskogsproduktion. Sedan den 1 juli 1986 gäller också tillståndsplikt enligt NVL för vissa dikningföretag vilket kan ha betydelse för skogsbruket. Det kan emellertid finnas andra tillståndspliktiga åtgärder som inte innebär ändrad markanvändning. Införande av marklovsplikt säger t.ex. inte i sig något om huruvida lovpliktiga åtgärder medför någon ändring av markanvändningen.

15.5.6.3 Pågående markanvändning: tillämpningen för jordbruket

Jordbruksutskottet har funnit att de förevarande ersättningsbestämmelserna i PBL inte bör bli aktuella för jordbrukets vidkommande, under förutsättning att schaktning och fyllning normalt inte ingår i jordbrukets markanvändning.

Den ersättningsrätt som skyddas genom den aktuella paragrafen är för det första fallet där områdesbestämmelser i fråga om vegetation och markytas utformning och höjdläge medför intrång. Jordbruksutskottets uppfattning att med vegetation avses träd, buskar och liknande delas av bostadsutskottet. Gröda, bete o. d. är således inte vegetation i PBL:s mening och kan därför inte regleras med områdesbestämmelser. Denna uppfattning får anses överensstämma med propositionen (s. 583, 606). I fråga om den närmare regleringen genom områdesbestämmelser i fråga om markytans utformning och höjdläge saknas närmare uttalanden i propositionen.

För att områdesbestämmelserna skall ha någon verkan uttalas i propositionen (s. 605) att även marklovsplikt måste ha införts. När marklov vägras för någon av de uppräknade åtgärderna under hänvisning till att olägenheter skulle uppstå i bebyggelse- resp. skydds- och säkerhetsområdena kan således en fråga om ersättning bli aktuell. För jordbrukets vidkommande torde regleringen av markytans utformning och tillståndskrav i fråga om schaktnings- och fyllningsåtgärder kunna inverka t.ex. på vägbyggen och dikningsföretag. Regleringen kan också hindra att åkerholmar förs över till åkermark och att sanka partier eller dammar fylls igen. Den kan också på annat sätt påverka arronderingsförhållandena. Täckdikning berörs i de av riksdagen våren 1986 beslutade ändringarna i NVL (JoU 1985/86:21) rörande tillståndsplikt för markavvattningsföretag på så sätt att tillståndsplikt skall gälla endast för företag där det föreligger sannolika skäl för menlig inverkan på naturmiljön. Normal täckdikning innefattas i pågående markanvändning.

15.5.6.4 Pågående markanvändning: tillämpning för skyddsvärda byggnader

Redan genom 1972 års reform av ersättningsreglerna infördes rätt till ersättning för avsevärt försvårande av pågående markanvändning, dels genom restriktioner i fastställd generalplan (22 § BL), dels genom förordnande om nybyggnadsförbud m. m. runt befästningar, flygplatser m. m. (83 § BL). Några närmare uttalanden gjordes dock inte i proposition 1972:111 om vad som skulle anses vara pågående markanvändning i fråga om en byggnad. En direkt parallell till den ersättningsbestämmelse som nu diskuteras är den som 1972 infördes i 5 § byggnadsminneslagen. Däri föreskrivs att om skyddsföreskrifter rörande en byggnadsminnesförklarad byggnad medför att pågående användning av byggnad eller område avsevärt försvåras, är fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt berättigad till skadeersättning. Vid införandet av denna bestämmelse gjordes det uttalandet att byggrätt medgiven i en plan borde innefatta pågående markanvändning (prop. 1972:111 bil. 2 s. 357).

Enligt utskottets uppfattning kan en åtgärd anses vara hänförlig till pågående markanvändning om den syftar till att den faktiska användningen skall vidmakthållas eller om den med ett naturligt synsätt framstår som en normal förbättring av en befintlig byggnad. Alla åtgärder som syftar till underhåll i den mening som avses i 3 kap. PBL bör ligga inom ramen för pågående markanvändning. Dit bör också i vissa fall kunna hänföras ändring, tillbyggnad och uppförande av en ny ekonomibyggnad t. ex. på en rörelse- eller jordbruksfastighet.

Den föreslagna 3 kap. 12 § innebär att särskilt värdefulla byggnader inte får förvanskas. Enligt 3 kap. 13 § tredje stycket skall sådana byggnader också underhållas så att deras särart bevaras. Inom de i dessa paragrafer angivna ramarna får kommunen anta skyddsbestämmelser som i detalj reglerar hur kraven skall uppfyllas. Skyddsbestämmelserna avses ge samma skydd som en byggnadsminnesförklaring.

Bestämmelserna innebär sålunda normalt att byggnadens ägare mister den rätt till förbättrings- och kompletteringsåtgärder som PBL eljest medger i fråga om områden som inte omfattas av detaljplan. Åtgärder av detta slag, vilka eljest skulle ha varit tillåtna, bör sålunda anses vara pågående användning av byggnaden, under förutsättning att åtgärden inte syftar till att ändra användningen av byggnaden till något annat ändamål än förut.

Enbart den omständigheten att bygglovsplikt gäller för en tänkt åtgärd behöver inte innebära att åtgärden utgör ändrad markanvändning. Däremot kan tillståndsplikt enligt annan lagstiftning än plan- och bygglagstiftningen tala för att det är fråga om ändrad markanvändning.

15.5.6.5 Avsevärt försvåras: bakgrund

Det andra ledet i bedömningen av om ersättningsgill skada i de aktuella ersättningssituationerna föreligger eller inte är avgörandet av om en restriktion (skyddsbestämmelser för särskilt värdefull bebyggelse, bestämmelser om vegetation och markyta samt vägran att ge marklov i bebyggelse- resp. skydds- och säkerhetsområden) medför att den markanvändning som

vid bedömningen av det första ledet befunnits vara "pågående" därutöver är så ingripande att användningen "avsevärt försvåras".

I förarbetena till 1972 års ersättningsreform sades betydligt mindre om denna fråga än om vad som är pågående markanvändning. I propositionen (prop. 1972:111 bil. 2) talades om ett "någorlunda kvalificerat intrång i den faktiska markanvändningen" (s. 332) och att ett "bagatellartat intrång bör inte grunda någon ersättningsrätt mot det allmänna"(s. 335). Vidare gjordes den prognosen att ortprisjämförelser inte alltid ger tillräckligt underlag för att fastställa minskningen i en fastighets marknadsvärde. Minskningen kan i sådana fall fastställas genom en avkastningskalkyl med hänsyn till minskningen i fastighetens avkastning. "Utöver ersättning för minskat marknadsvärde kan ersättning för personlig skada aktualiseras i de fall förstnämnda skada inte täcker hela den ekonomiska skada som intrånget i den pågående markanvändningen medför" (s. 336). I propositionen förutsågs att det kunde bli svårt för enskilda parter att avgöra om en restriktion medför "avsevärt" försvårande, varför det ansågs rimligt med en särregel om rättegångskostnader i intrångsersättningsmålen. Även om en enskild parts talan om intrångsersättning skulle ogillas, kunde det i vissa fall vara rimligt att motparten finge betala rättegångskostnaderna (bil. 3 s. 529, jfr 138 och 139 §§ BL och 36 § NVL).

Ur 1972 års proposition kan också hämtas den principen att värderingen skall ske på grundval av de förhållanden som råder vid tidpunkten för värderingen – dvs. vid tiden för domen – och alltså inte i första rummet vid tiden för beslutet om restriktionen. Detta skall inte utesluta att tidpunkten för beslutet beaktas så att markägaren får ersättning för den förlust han lidit genom att han vid den tidpunkten hindrades i pågående markanvändning (s. 353).

Trots att reglerna som infördes 1972 har gällt i snart 15 år råder i flera avseenden osäkerhet om innebörden av begreppet "avsevärt försvåras". I samband med införandet av PBL och vid behandlingen av de följdändringar i annan lagstiftning som föreslagits i proposition 1985/86:90 anser utskottet det vara av stor vikt att ersättningsbestämmelserna blir klarare utformade i fråga om detta led av kvalifikationsgränsen. I fråga om begreppet pågående markanvändning torde dock knappast några ytterligare klarlägganden behöva göras.

15.5.6.6 Avsevärt försvåras: tillämpningen för skogsbruket

Genom ändringar 1974 i NVL och skogsvårdslagen infördes ett grundläggande krav på att hänsyn skall tas till naturvårdens intressen vid skötseln av skogsbruk. I proposition 1974:166 s. 89 beskrevs närmare vilka hänsynstaganden som borde kunna fordras:

Exempel på sådana åtgärder är att vid slutavverkning lämna kvar enstaka träd, trädgrupper eller trädridåer i omedelbar anslutning till bebyggelse, på allmänt frekventerade rastplatser, på mindre holmar och vid sjöar och vattendrag eller i anslutning till natursköna vyer nära vägar, att anpassa hyggesgeometrin till terrängens form, att se till att vissa stigar är framkomliga, att undvika slutavverkning på myr- och bergimpediment och i myrkanter,

att spara boträd samt att undvika kalavverkning utan kvarlämnande av "fröträd" i nära anslutning till bebyggelse. De åtgärder av hänsyn till naturmiljön som jag nu nämnt och därmed jämförliga åtgärder bör således i fortsättningen ingå som ett normalt led i skogsdriften.

Enligt 21 § skogsvårdslagen får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning. En förutsättning för bemyndigandet är att föreskrifterna inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Någon ersättningsrätt för skada genom restriktioner enligt skogsvårdslagen finns nämligen inte. Med stöd av bemyndigandet i lagen har skogsstyrelsen meddelat föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 1986:6). Däri detaljeras en rad olika hänsynstaganden som berör inte bara skogen och vegetationen som sådan utan även stigar, inägor, kulturhistoriska objekt, dikning m. m. Föreskrifterna ansluter i sak till uttalandena i den nyssnämnda propositionen. Föreskrifterna skall som nämnts följas utan att ersättningsrätt uppstår. Det får dock beaktas att föreskrifterna i flera avseenden är flexibelt utformade och att den grundläggande begränsningen – att avsevärt-gränsen inte får passeras – medför att det finns ett tolkningsutrymme rörande hur föreskrifterna skall tillämpas i enskilda fall. Detta framgår av proposition 1974:166. Där anförs också följande (s. 108):

Ägare av skogsmark är emellertid skyldig att tåla sådana av naturvårdshänsyn betingade restriktioner som inte avsevärt försvårar rationellt skogsbruk. Föreskrifter om konkreta åtgärder av det slag som enligt vad jag förut utvecklat bör iakttas i skogsbruket av hänsyn till naturvården kan självfallet inte grunda rätt till ersättning. Det gäller bl. a. vissa åtgärder såsom kvarlämnande av träd eller trädridåer i anslutning till bebyggelse och vattendrag och på impediment samt anpassning av hyggesgeometrin till landskapsformen. På samma sätt bör kunna genomföras sådana begränsningar i kalhyggesytornas storlek eller jämkningar i hyggenas förläggning i tid eller rum som är möjliga bl. a. med hänsyn till skogsbeståndets ålder och skogstillståndet i övrigt. Medför det i skogsvårdslagen uppställda kravet på jämn avkastning att skogen på en fastighet inte får avverkas vid önskad tidpunkt, kan givetvis av naturvårdsskäl betingade restriktioner av motsvarande innebörd inte grunda rätt till ersättning. Detsamma torde i regel gälla i fråga om förbud mot s. k. hyggesplöjning eftersom ett sådant förbud oftast har endast marginell betydelse för markägaren.

För att närmare bestämma om en viss restriktion innebär att avsevärtgränsen överträds fordras ställningstagande till bl. a. följande frågor. Är gränsen beloppsmässig så att restriktioner som innebär endast mindre betydande beloppsmässiga skadeverkningar alltid är ersättningsfria eller omvänt mer betydande skadebelopp alltid skall ersättas? Skall skadeverkningarna ställas i relation till en markägares eller rättighetsinnehavares övriga resurser och således ersättas efter en viss procentsats e.d? Med vilken enhet skall i sådant fall skadan jämföras? Påverkas bedömningen av skadans storlek av positiva eller negativa verkningar av restriktioner på mark som ligger utanför restriktionsområdet? För skogsbrukets vidkommande har de ställda frågorna delvis besvarats i rättspraxis. I rättsfallen NJA 1981 s. 341 I

och II bedömdes frågor om ersättning i två fall åt innehavare av särskild rätt som genom förordnanden enligt NVL fått avverkningsrätt inskränkt. Fallen, som båda rörde avverkningsförbud meddelade före 1974 års ändringar i NVL och skogsvårdslagen, har i PBL-sammanhang uppmärksammats av lagrådet (prop. bil. s. 217) och kommenterats i propositionen (s. 389).

Högsta domstolens majoritet uttalade i de båda fallen bl. a. följande. Expropriationsrättsliga grundprinciper medför att ett relativt synsätt skall anläggas. Frågan om en viss skada är ersättningsgill eller inte skall bedömas i förhållande till den ekonomiska bärkraften hos den enhet till vilken skadan skall relateras. Uttalandena i proposition 1972:111 bil. 2 s. 335 om bagatellartade skador medför dessutom att skadan inte i absoluta tal får framstå som obetydlig. Den enhet med vilken skadan skall jämföras är – med tillämpning av uttalanden av lagrådet vid tillkomsten av NVL (prop. 1964:148 s. 150) – den ekonomiska enhet i vilken restriktionsområdet ingår. I de aktuella fallen ansågs den ekonomiska enheten vara resp. avverkningsföretag. I båda fallen hade resp. markägare genom trädköpskontrakt sålt avverkningsrätt för vissa rotposter eller visst antal träd till ett bolag, vars totala rätt enligt resp. kontrakt sålunda bestämdes vara relateringsenhet.

Situationen i de båda HD-fallen var så till vida speciell att den gällde innehavaren av en särskild rätt och inte en markägare, som själv eller genom en förvaltare sköter sin skog och därvid drabbas av restriktioner. Enligt HD:s uttalanden gäller dock generellt att det är vederbörande sakägares ekonomiska enhet som skadan skall jämföras med. Frågan om vilken enhet som en skada skall relateras till har i ett sådant vidare perspektiv tagits upp såväl i motiven till motion 69 (c) yrkande 10 som av jordbruksutskottet i dess yttrande. Jordbruksutskottet föreslår att bostadsutskottet prövar möjlighet en att relatera intrånget till ett snävare fastighetsbegrepp än vad begreppen ekonomisk enhet resp. brukningsenhet innebär.

Bostadsutskottet anser att den enhet med vilken skadan skall jämföras i fråga om skogsbruket bör vara en behandlingsenhet, dvs. ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd, som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt. Beståndsindelningen får i detta sammanhang bedömas enligt normala fackmannamässiga grunder. Att en behandlingsenhet skall ligga till grund för bedömningen av om kvalifikationsgränsen överskridits eller ej bör klargöras genom att ersättning enligt bestämmelsen anges utgå om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

När det avgjorts hur stor den berörda delen är återstår att bestämma hur stor restriktion som på den delen får tålas utan ersättning. Lagrådet anförde i sitt yttrande över lagrådsremissen med förslag till PBL, att en kvalifikationsgräns på 10 % inte kunde anses vara oförenlig med vad som enligt tidigare praxis och lagstiftning ansetts godtagbart. Utskottet anser att en fastighetsägare endast skall behöva tolerera ett intrång som är bagatellartat för honom och därför kan en fast procentsats inte anges. En toleransgräns på 10 % inom berörd del får anses vara den högsta som i något fall skall behöva accepteras. Den gäller om den berörda delen representerar ett i pengar litet belopp. Representerar den ett högt värde, är det en i relativa tal väsentligt mindre

värdenedsättning fastighetsägaren behöver tåla. Ett för ägaren i absoluta tal stort belopp kan aldrig vara bagatellartat.

Det relativa betraktelsesättet innebär att ersättningströskeln uttryckt i absoluta belopp ligger högre för ett stort skogsbolag än för en liten skogsägare. Storskogsbruket har vanligen större bestånd och avverkningsenheter än privatskogsbruket. Vad som ter sig som bagatellartat för ett skogsbolag är ofta ett stort intrång för en privat skogsägare.

Storskogsbrukets gängse indelning i behandlingsenheter innebär att mindre områden med avvikande skogstillstånd förs till det omgivande eller angränsande beståndet. En strikt indelning i biologiska bestånd görs alltså inte då åtgärder bestäms. När det skall avgöras vad som skall hänföras till berörd del inom storskogsbruket skall följaktligen den vanligen tillämpade omfattningen och generaliseringen av behandlingsenheter utgöra grund för bedömningen.

Det bör beaktas att ersättningsreglerna avseende skogsmark ställer kommunerna inför tillämpningsproblem som de inte tidigare haft befattning med. För lösningar av konkreta tillämpningsfrågor vill bostadsutskottet hänvisa till skogsstyrelsens tidigare nämnda föreskrifter – som ger vägledning när det gäller att bedöma vilka hänsynstaganden som bör iakttas av markägare utan rätt till ersättning – och till naturvårdsverkets skrift (SNV RR 1984:4) Beräkning av ersättningar för naturvårdsintrång inom skogsbruket – allmänna råd.

15.5.6.7 Avsevärt försvåras: tillämpningen för jordbruket

Beträffande avsevärt-gränsen i fråga om jordbruket finns skäl att erinra om de hänsynsregler som sedan den 1 juli 1984 gäller enligt 6 a § lagen om skötsel av jordbruksmark. Liksom i fråga om motsvarande hänsynsregler för skogsbruket gäller att skötselföreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Enligt de av lantbruksstyrelsen meddelade föreskrifterna (intagna i lantbruksstyrelsens allmänna råd 1984:1) gäller bl. a. skyldighet att i vissa fall bevara åkerholmar, odlingsrösen, stenmurar, skyddsplanteringar, alléer, våtmarker och mindre ytvatten m. m. Föreskrifterna är vägledande för vilka ingripanden som är möjliga utan att avsevärtgränsen kan anses ha överskridits.

I likhet med de principer som utskottet berört i fråga om skogsbruket, innebärande bl. a. att fastighetsägare endast skall behöva tåla ett intrång, som är bagatellartat för honom, anser utskottet att inte heller för jordbrukets vidkommande ett så vitt begrepp som hela brukningsenheten bör komma i fråga. Med den berörda delen avses här närmast det åkerskifte eller den äng som framstår som en brukningsmässigt avgränsad del.

15.5.6.8 Avsevärt försvåras: tillämpningen för skyddsvärda byggnader

Enligt propositionen är en av anledningarna till att införa ersättningsregler rörande bevarandet av särskilt värdefulla byggnader – för vars vidmakthållande i dag ersättning i vissa fall kan utgå endast efter en byggnadsminnes-

förklaring – att aktiva skyddsåtgärder skall kunna fordras. Bl. a. skall särskild mer kostnadskrävande arbetsteknik kunna krävas. Enligt utskottets mening torde de merkostnader som kan bli följden av skyddsbestämmelser ofta balanseras av ett högre fastighetsvärde. Skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefulla byggnader kan innebära t. ex. särskilda krav på materialval och färgsättning. Ofta innebär inte sådana krav att några nämnvärda extrakostnader uppkommer för fastighetsägaren. Kraven grundar då heller inte någon rätt till ersättning.

Hävdas däremot krav på särskilt kostnadskrävande materialval eller krav på underhåll av ett byggnadsbestånd som ägaren inte kan nyttiggöra leder detta ofta till ersättningsskyldighet för kommunen. Detsamma bör också gälla om fastighetsägaren till följd av skyddsbestämmelser tvingas uppföra en annan byggnad för att tillgodose en verksamhet som han bedriver på fastigheten. I övrigt bör de principer som utskottet uttalat i fråga om skogs- och jordbruket kunna i tillämpliga delar överföras även till ersättningsbedömningar rörande skyddsvärda byggnader.

15.5.7 Ackumulerad skada

Som framgått förut föreslås i propositionen att alla beslut som kan medföra ersättning för de angivna kvalificerade skadorna och som fattas inom en tioårsperiod bör beaktas när det gäller att avgöra om kvalifikationsgränsen överskridits eller ej genom det senaste beslutet. De ändringar som utskottet förespråkat i fråga om utformningen av kvalifikationsgränserna medför att de skador, vars sammanlagda verkan skall beaktas, måste avse samma del av fastigheten. Om exempelvis marklov först vägras för trädfällning inom en viss del av fastigheten och därefter vägras för en annan del som inte ingår i samma behandlingsenhet, skall skadorna sålunda inte ackumuleras.

I motion 1985/86:Bo518 (c) begärs att även skador som kan uppkomma enligt NVL och skogsvårdslagen skall beaktas enligt ackumuleringsregeln.

Regleringen i PBL och NVL samt de hänsynsregler enligt skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark som utskottet berört förut (avsnitten 15.5.6.6 och 15.5.6.7) kan i vissa situationer användas på samma områden och för liknande ändamål. Ett beslut enligt en av lagarna kan följas av beslut enligt någon av de andra. Det vore enligt utskottets mening stötande om lagstiftningen utnyttjades på ett sådant sätt att en fastighetsägare genom skilda på varandra följande restriktioner enligt olika lagstiftning tvingades acceptera ett större intrång än om skadan bedömts i ett sammanhang. I vissa situationer är det dock ofrånkomligt att restriktioner beslutas med stöd av skilda lagar och med ett visst tidsmellanrum. Enligt utskottets mening bör därför ackumuleringsregeln i PBL kompletteras så att hänsyn tas även till skador enligt annan lagstiftning. En förutsättning är givetvis att det är fråga om sådana skador som kan relateras till den del av fastigheten som berörs av en skada enligt 14 kap. 8 § första stycket 1–5 PBL.

De skador genom restriktioner enligt annan lagstiftning som det enligt utskottets mening ligger närmast till hands att beakta är de som kan uppkomma genom vissa beslut enligt NVL. Såväl i beslut om bildande av naturreservat som naturvårdsområde skall anges de inskränkningar i rätten

att förfoga över fastighet som befinns nödvändiga för att trygga ändamålet med beslutet, såsom förbud eller föreskrifter rörande bebyggelse, uppodling, plantering och avverkning m.m. Ägare får också förpliktas att tåla intrång genom röjning, plantering m.m. (8, 9, 11 och 19 §§ NVL). Graden av inverkan genom restriktioner av detta slag på den pågående markanvändningen är avgörande för om det är ett naturreservat eller naturvårdsområde som bör inrättas. Enligt utskottets mening är det naturligt att beakta skador av detta slag vid bedömningen av om ett beslut enligt PBL medför att kvalifikationsgränsen överskrids.

De föreskrifter om hänsynstagande till naturvårdens intressen som utfärdats av skogsstyrelsen resp. lantbruksstyrelsen med stöd av bemyndigandena i skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark har generell giltighet. Vad föreskrifterna har för inverkan på en viss fastighet eller fastighetsdel kan inte avgöras enbart med ledning av föreskrifterna som sådana. Underlaget för att bedöma skador är alltså annorlunda i dessa fall än vid de angivna besluten enligt NVL.

Genom 22 § skogsvårdsförordningen har skogsvårdsstyrelserna med stöd av 21 § skogsvårdslagen getts i uppdrag att för områden som efter samråd med länsstyrelsen angetts vara av utpräglat intresse för naturvården eller det rörliga friluftslivet upprätta naturvårdsinriktade skogsbruksplaner. Sådana planer, som givetvis inte tillkommer utan samråd också med markägaren, får till skillnad från de generella föreskrifterna en direkt betydelse för specificerade fastigheter och fastighetsdelar. En markägare kan också på annat sätt få ta kännbar ekonomisk hänsyn i skogsbruket, t. ex. genom att han frivilligt följer sådana allmänna råd som skogsvårdsstyrelsen kan ge i sin tillsynsverksamhet och som kan medföra att han får avstå från t. ex. önskvärda rationaliseringsvinster. I den mån en sådan direkt inverkan föreligger genom en naturvårdsinriktad skogsbruksplan eller eljest genom dokumenterade frivilliga åtaganden i skogsbruket från en markägares sida, vore det enligt utskottets mening oskäligt om inte detta skulle beaktas även vid kvalifikationsgränsbedömningar enligt PBL. Dock måste det här röra sig om hänsynstaganden som är betydligt större än de som i allmänhet krävs av en fastighetsägare enligt de generella föreskrifterna. När sådana särskilda fall av betydande hänsynstaganden som nu har beskrivits föreligger, bör dessa alltså enligt utskottets mening kunna ackumuleras med andra restriktioner. I sådana fall skall all inverkan av hänsynstagandet beaktas. Något avdrag för det hänsynstagande som följer redan av de generella föreskrifterna enligt 21 § skogsvårdslagen skall alltså inte göras, i den mån ett sådant avdrag över huvud taget skulle kunna beräknas för fastighetsdelen i fråga.

De naturvårdshänsyn som skall tas enligt 6 a § lagen om skötsel av jordbruksmark har hittills i föreskriftsform kommit till uttryck endast genom generella föreskrifter. Någon motsvarighet till de naturvårdsinriktade skogsbruksplanerna förekommer inte. Rådgivningsverksamheten har, såvitt utskottet erfarit, inte heller fått någon sådan inriktning som i fråga om skogsbruket. Detta talar för att lagen om skötsel av jordbruksmark för närvarande lämnas utanför bedömningsområdet för ackumulerade skador. Om situationen skulle förändras, förutsätter utskottet att regeringen får anledning att återkomma till riksdagen med erforderliga förslag.

Enligt skogsvårdslagen och lagen om skötsel av jordbruksmark får skogsvårdsstyrelse resp. lantbruksnämnd meddela föreläggande eller förbud bl. a. för att föreskrifterna skall efterlevas. Sådana förelägganden eller förbud kan givetvis medföra en direkt verkan för en viss del av en fastighet. Något skäl att särskilt beakta denna inverkan föreligger dock inte enligt utskottets mening. En förutsättning för att meddela föreläggande eller förbud är nämligen att det visat sig att myndighetens råd eller anvisningar inte har följts. Det bör givetvis inte vara så att den som samarbetar mindre väl med myndigheterna premieras vid kvalifikationsgränsbedömningen.

Utskottet förordar med anledning av propositionens förslag och motion 1985/86:Bo518 (c) såvitt nu är i fråga att 14 kap. 8 § fjärde stycket ges följande lydelse:

> Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 8, 9, 11 och 19 §§ naturvårdslagen (1964:822), under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 21 § skogsvårdslagen (1979:429) som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

I sitt betänkande med anledning av proposition 1985/86:90 om följdlagstiftning med anledning av PBL kommer utskottet att behandla motion 1985/86:Bo518 (c) i övrigt.

15.5.8 Kvalifikationsgränsernas betydelse för skadeersättningens storlek

Utskottet ansluter sig till den lösning som föreslås i propositionen och som innebär att vid betydande skada ersättningen skall minskas med det belopp som understiger den angivna kvalifikationsgränsen. Till följd av utskottets ställningstagande i fråga om kopplingen mellan ersättningsfall och kvalifikationsgränserna kommer detta att gälla endast i ersättningsfallen enligt punkterna 1 och 2. Någon invändning mot propositionsförslaget i denna del synes inte ha gjorts i någon motion.

15.5.9 Värderingsregler m. m.

Även i de frågor som redovisats under denna rubrik tidigare (15.4.6) delar utskottet de uppfattningar som redovisats i propositionen.

I motion 69 (c) aktualiseras i anslutning till yrkande 10 såvitt nu är i fråga en fråga om likviditetsproblem som kan uppkomma under de år ett skogsbestånd inte får avverkas. Enligt motionären måste likviditetsaspekten beaktas. Jordbruksutskottet tar upp liknande synpunkter i sitt yttrande.

Ett skogsbestånd har i sitt slutskede i regel en relativt låg volymtillväxt men hög värdetillväxt. Ett kommunalt beslut om en tidsbegränsad överhållning av ett skogsbestånd innebär därför ofta att värdenedsättningen blir ringa. För en mindre skogsägare kan dock ett temporärt avverkningsförbud leda till likviditetsproblem, om han saknar alternativa avverkningsmöjligheter. Utskottet hänvisar i denna angelägenhet till att enligt de tillämpliga reglerna i ExL ersättning kan utgå även för s.k. annan skada. Därigenom kan

likviditetsaspekten beaktas när det avgörs om kvalifikationsgränsen uppnåtts och när ersättning bestäms. Storskogsbruket torde regelmässigt ha alternativa avverkningsmöjligheter. Detta innebär att storskogsbruket i allmänhet får acceptera tidsbegränsade avverkningsförbud utan att kvalifikationsgränsen överskrids.

Även andra hänsyn bör tas inom ramen för "annan skada". Sålunda bör hänsyn tas till om ägarens arbetsinkomst påverkas mer än marginellt. I de uttalanden i proposition 1972:111 bil. 2 som redovisades i avsnitt 15.5.6.5 uppmärksammas också frågor om ersättning för andra ekonomiska skador än minskat marknadsvärde.

Centerpartiets partimotion 1985/86:69 (c) yrkande 10 såvitt nu är i fråga är sålunda tillgodosedd och bör med hänvisning till det anförda avslås.

15.6 Utskottets lagförslag

Vad utskottet anfört ovan föranleder utskottet att föreslå riksdagen att anta nedanstående, i förhållande till propositionens lagförslag avvikande utformning av lagtexten.

8 kap. 17 § andra stycket bör inte införas.

Till 14 kap. 7 § fogas ett tredje stycke:

> Om bygglov vägras till att ersätta en genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden förstördes, har ägare eller innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider.

14 kap. 8 § bör med anledning av propositionens förslag och centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 10, folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 m och motion 1985/86:Bo518 (c) alla yrkandena såvitt nu är i fråga ges nedanstående lydelse:

> Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att
>
> 1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt än genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,
>
> 2. rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser eller rivningslov vägras med stöd av 8 kap. 16 § 2 eller 3,
>
> 3. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,
>
> 4. bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,
>
> 5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.
>
> Rätt till ersättning föreligger, i fall som avses i första stycket 1 och 2, om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten och, i fall som avses i första stycket 3–5, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 8, 9, 11 och 19 §§ naturvårdslagen (1964:822), under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 21 § skogsvårdslagen (1979:429) som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat om rivningsförbud eller skyddsbestämmelser som avses i första stycket 2 eller 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m.m., är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Vidare föreslår utskottet att 14 kap. 10 § andra stycket ges följande lydelse:

Ersättning för skada i fall som avses i 8 § första stycket 1 och 2 skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.

16 Domstolsprövning

16.1 Inledning

I 15 kap. lagförslaget behandlas regler om domstolsprövning.

Den nuvarande ordningen enligt 137–146 §§ BL innebär i huvudsak att expropriationslagens (ExL) regler skall tillämpas om inte annat bestämts i BL.

Enligt 15 kap. 1 § skall, utöver vad som följer av 6 kap. 39 § och 14 kap. 9 §, ExL:s regler gälla för mål om inlösen och andra ersättningar i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i PBL. De regler i ExL som i första hand kommer att få tillämplighet är 5–7 kap. om rättegången i expropriationsmål och betalning av ersättning m. m.

I propositionen föreslås några fristregler om talans väckande som i viss utsträckning saknar motsvarighet i BL.

En nyhet är regeln i 15 kap. 2 § att kommunen i inlösenmål enligt 6 kap. 17 §, dvs. mål där kommunen avser att enligt en detaljplan ta i anspråk mark för allmän plats eller annat ändamål än enskilt bebyggande, får väcka talan innan planen vunnit laga kraft. Avsikten är att inlösenförfarandet skall kunna påskyndas. I 5 kap. 4 § ExL finns en motsvarande regel. Enligt denna får den som sökt expropriationstillstånd väcka talan innan tillståndsfrågan avgjorts. Liksom denna bestämmelse i ExL blir regeln i 15 kap. 2 § endast tillämplig på talan som väcks av kommunen. En sakägare som påkallar domstolsprövning av en motsvarande inlösenfråga enligt 14 kap. 1 och 2 §§ får sålunda avvakta att detaljplanen vinner laga kraft.

I 15 kap. 3 § behandlas frågor om inlösen enligt 6 kap. 24 §, dvs. sådan inlösen som en kommun är berättigad till sedan genomförandetiden löpt ut.

Enligt 6 kap. 24 § andra stycket får kommunen lösa in mark som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplan. Inlösen får dock inte ske så länge det finns ett bygglov som kan tas i anspråk. Talan skall enligt 15 kap. 3 § första stycket väckas inom tre år efter genomförandetidens utgång. Om en ansökan gjorts om förlängning av genomförandetiden eller om kommunen väckt fråga om förnyelse av genomförandetiden, skall inlösenmålet enligt 15 kap. 3 § andra stycket förklaras vilande. Vilandeförklaring skall även beslutas av domstolen, om inlösentalan väckts enligt 6 kap. 24 § första stycket (fastighetsdelar tillhörande olika ägare) och ansökan görs om fastighetsbildning i enlighet med fastighetsplan. Om genomförandetiden förlängs eller förnyas eller om en fastighet bildas enligt fastighetsplanen, förfaller inlösentalan.

I 15 kap. 4 § första och andra styckena anges att talan om inlösen eller ersättning enligt 14 kap. 3–8 §§ skall väckas inom två år från det beslut eller den åtgärd som grundar resp. anspråk. I tredje stycket öppnas dock en möjlighet att även senare väcka talan, nämligen om skadan inte rimligt kunnat förutses inom tvåårstiden. I propositionen (s. 848) anförs exempel på en sådan situation.

Regeln i 15 kap. 5 § avser utbetalningar av skadeersättning. Beträffande utbetalningar av ersättning vid inlösen kommer 6 kap. ExL att vara tillämpligt.

Huvudregeln föreslås i första stycket vara att skadeersättning skall utbetalas på en gång. Om det finns särskilda skäl, skall dock ersättningen kunna bestämmas att utgå med årliga belopp, t. ex. om intrånget blir tidsbegränsat eller är svårt att storleksberäkna på förhand (prop. s. 848). Årliga skadeersättningar, men inte engångsbelopp, skall kunna omprövas på begäran av kommunen, fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt. Omprövningsmöjligheten är avsedd att tillämpas restriktivt och får inte ges retroaktiv verkan (prop. s. 401).

I andra stycket öppnas en möjlighet att förordna att ersättning enligt 14 kap. 8 § första stycket 2 eller 3 skall betalas ut först när vissa åtgärder med byggnaden har utförts. Det gäller här enligt utskottets förslag till lydelse av punkt 2 ersättningar för skada till följd av rivningsförbud eller vägrat rivningslov avseende byggnader som behövs för bostadsförsörjningen eller som bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde. Enligt punkt 3 är det fråga om ersättning för skada genom skyddsbestämmelser för byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Avsikten bakom den föreslagna regleringen är att en fastighetsägare, i de fall där han nekas att riva byggnaden i fråga och ersätta den med en ny och mer ekonomisk, skall vara berättigad till kompensation först sedan faktiska merkostnader för ombyggnadsåtgärder uppkommit (prop. s. 401). Bestämmelserna skall dock få tillämpas endast när det inte är uppenbart oskäligt, vilket anses vara fallet t.ex. när det inte finns något realistiskt ombyggnadsalternativ (prop. s. 849).

Till tredje stycket föreslås överflyttade regler som nu finns i 22 § andra

stycket och 116 § andra stycket BL med innebörd att ny innehavare skall vara bunden av företrädares förhållande till kommunen i vad avser skadeersättning.

16.2 Rättegångskostnader

Nuvarande ordning innebär enligt 137 § BL att ExL:s regler om rättegångskostnad i mål om inlösen och om intrångsersättning gäller i den mån inte avvikande bestämmelser meddelas i BL.

Enligt 7 kap. 1 § ExL gäller sammanfattningsvis att den exproprierande svarar såväl för egna som för motpartens rättegångskostnader i första instans. (Dessutom svarar den exproprierande för kostnader i tillståndsärendet och vid fördelning av expropriationsersättning.) Tre begränsningar beträffande ansvaret för motpartens kostnader finns dock. Om motparten genom sådan vårdslöshet eller försummelse som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken, dvs. genom att utebli från sammanträde m. m., vållat kostnad för den exproprierande skall motparten själv svara för den kostnaden. Vidare är den exproprierandes ansvar begränsat till att avse motpartens kostnader för ombudsarvode, ersättning för eget arbete och tidsspillan samt ränta på rättegångskostnader enligt 18 kap. 8 § rättegångsbalken. Rättegångskostnader därutöver ersätts alltså inte. Slutligen har motparten rätt till ersättning för utredningskostnad, som han förebringat i strid med utredningsbeslut, endast i den mån utredningen haft betydelse för utgången i målet.

Andra regler i rättegångsbalken, däribland huvudregeln att den part som tappar målet skall ersätta motpartens rättegångskostnad (18 kap. 1 § rättegångsbalken), är således inte tillämpliga i första instans.

I högre instans svarar enligt 7 kap. 3 § ExL den exproprierande alltid för egna och, om det är den exproprierande som fullföljt målet, dessutom för motpartens kostnader. Därvid gäller begränsningarna i 18 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken. I övrigt gäller 18 kap. rättegångsbalken. Det innebär bl. a. att motparten aldrig behöver betala den exproprierandes kostnader och att han får svara för sina egna kostnader bara när han klagat och förlorat (Bouvin m.fl., Expropriationslagen, s. 268). Om båda parter har överklagat, får förlorande sakägare viss ersättning för sina kostnader (se prop. 1966:73 s. 135 och NJA 1969 s. 36).

Något problem med att överföra ExL:s regler på de rättegångskostnadsfrågor som kan uppkomma enligt PBL torde enligt utskottets mening inte uppkomma så länge fråga är om fall där kommunen, i kraft av den expropriativa verkan som en detaljplan eller fastighetsplan kan ge, väcker talan mot en markägare eller en innehavare av särskild rätt med yrkande om inlösen av mark eller av rättighet (6 kap. 17 och 24 §§). Kommunen kommer i sådana fall att inträda i den exproprierandes roll enligt ExL.

Enligt PBL – liksom nu enligt BL – kommer därutöver frågor om rättegångskostnader att uppkomma i mål där kommunen står som svarandepart. Det gäller mål där talan väckts av sakägare med yrkande om inlösen eller om skadeersättning enligt reglerna i 14 kap. I sådana fall kan det diskuteras om ExL:s regler också skall vara tillämpliga. I 15 kap. 6 § har

upptagits en regel som avser sådana fall. Utskottet övergår till att behandla denna regel liksom motionsyrkanden rörande dessa fall.

16.2.1 Rättegångskostnad i mål som väckts av sakägare

15 kap. 6 § avser mål där en sakägare väckt talan mot en kommun eller en annan huvudman för allmän plats eller mot en väghållare eller en ägare av vissa anläggningar. Sakägaren kan därvid ha yrkat inlösen av mark eller särskild rätt. Han kan också ha yrkat skadeersättning enligt 14 kap. eller ha kombinerat inlösen- och skadeersättningsyrkanden med varandra. Om sakägarens talan ogillas föreslås i propositionen som huvudregel gälla rättegångsbalkens regler om skyldighet att ersätta motpartens rättegångskostnad i tvistemål, dvs. sakägaren får normalt bära både egen och kommunens (eller annan motparts) rättegångskostnad.

I propositionen (s. 403) har gjorts den bedömningen att denna huvudregel kan bli oskäligt betungande för sakägarna. Skyldigheten för kommunen att lösa mark m. m. eller betala intrångsersättning kommer nämligen i de flesta fall att vara beroende av om en viss kvalifikationsgräns är uppnådd, vilket kan vara svårt för sakägaren att på förhand avgöra. Därför föreslås att om sakägaren haft skälig anledning att få sin talan prövad av domstol, skall domstolen kunna förordna att kommunen skall ersätta sakägarens rättegångskostnad eller att vardera parten skall stå sin kostnad.

Därmed föreslås en ordning som skiljer sig från dagens. Enligt 138 och 139 §§ BL gäller nämligen skilda kostnadsregler beroende på om sakägaren för talan om inlösen eller om intrångsersättning. Endast i fråga om intrångsersättning (139 §) finns möjlighet för domstolen att jämka kostnadsansvaret. Denna jämkningsmöjlighet föreslås nu utvidgad till att gälla även i inlösenmålen. Propositionens förslag är således förmånligare för fastighetsägaren än nu gällande regler enligt BL.

Frågan om ansvaret för rättegångskostnader i fall där en enskild part väcker talan mot kommunen behandlas i centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 11. I motionen anförs att den enskilda parten bör få en fråga om ersättning för inskränkning i rådigheten prövad utan att behöva riskera att få betala vare sig egna eller vederbörande myndighets rättegångskostnader. 15 kap. 6 § bör därför enligt motionärerna utgå och ExL:s regler gälla även i nu förevarande fall där talan väcks av en sakägare.

Utskottet anser att parterna i första hand bör söka lösa ersättningsfrågorna vid förhandlingar. Om emellertid ingen överenskommelse kan nås, bör en sakägare inte av rädsla för dryga rättegångskostnader känna sig förhindrad att få en ersättningsfråga prövad vid domstol. Utskottet menar därför att rättegångsbalkens huvudregel om skyldighet för förlorande part att ersätta motpartens rättegångskostnader och stå för egna kostnader inte kan gälla förevarande inlösen- och skadeersättningsmål. Den i propositionen föreslagna skyddsregeln, att en förlorande sakägare som haft skälig anledning att få sin talan prövad, skall kunna få sin rättegångskostnad betald av kommunen eller åtminstone slippa betala kommunens rättegångskostnad, ger enligt utskottets mening inte tillräckligt klart uttryck åt de överväganden som domstolen bör göra i rättegångskostnadsfrågan. Denna regel bör därför ges en annan utformning.

Utskottet anser att övervägande skäl talar för att frågan om rättegångskostnadsersättning i de här aktuella fallen där kommunen står som svarandepart löses i nära anslutning till ExL:s motsvarande regler. Även enligt ExL kan det förekomma att en fastighetsägare väcker talan mot den exproprierande (5 kap. 4 § ExL). I första instans svarar därvid den exproprierande även som svarande både för egna och för motpartens kostnader, såvida inte motparten genom försummelse eller onödig utredning vållat viss kostnad. I högre rätt skall i princip den exproprierandes motpart svara för egna kostnader bara när han förlorat ett mål som han själv överklagat. En förutsättning för att motparten skall få väcka talan enligt ExL är dock att fastigheten helt eller delvis redan tillträtts av den exproprierande, dvs. att en faktisk besittningsändring inträffat. Motsvarande förutsättning av en faktisk inträffad åtgärd som berör fastigheten är för handen i vissa av de fall där skadeersättning skall utgå enligt PBL, t.ex. 14 kap. 4 § (användning för annat ändamål eller ändrat höjdläge vid genomförande av plan) och 6 § (inspektionsskador m.m.). Detta talar för att åtminstone i dessa fall reglera rättegångskostnadsfrågan i enlighet med ExL. Utskottet finner emellertid onödigt komplicerat att ha en ordning för de nu angivna fallen och en annan för fall där någon faktisk åtgärd ännu inte förekommit. Utskottet anser därför att ExL:s regler bör bilda utgångspunkten för regleringen av ansvaret för rättegångskostnader i fråga om alla ersättningsfall enligt PBL.

En fullständig anslutning till ExL:s regler skulle likväl enligt utskottets mening föra för långt. I expropriationsfall är det ju alltid en kommun eller ett organ som företräder ett allmänt intresse som inleder förfarandet. I ersättningsmål enligt PBL är det däremot ofta en enskild sakägare som väcker talan. Rena okynnesmål inledda av en sakägare bör inte föranleda att en kommun – eller den huvudman för allmän plats e. d. som är svarande i målet – skall bära oskäliga rättegångskostnader.

En viss spärr mot okynnesmål finns i 18 kap. 6 § rättegångsbalken, som är tillämplig enligt ExL. Denna regel är dock främst tillämplig på försummelser i en redan inledd rättegång och täcker alltså inte helt de fall där en sakägare väcker talan utan tillräckliga skäl. En särskild reglering är därför motiverad för dessa fall.

Man bör vid bedömning av om okynne förelegat eller inte kunna ställa det kravet på en sakägare att han i förhandlingar med kommunen preciserat sina anspråk och angett sådana omständigheter till stöd för sina yrkanden att förhandlingarna kan grundas på detta material. Ett beslut av sakägaren att inleda rättegång mot kommunen bör vidare grundas på kommunens ställningstagande till hans yrkanden och åberopade omständigheter, såvida kommunen inte undandragit sig att svara. Om skillnaderna mellan parternas ståndpunkter under förhandlingarna varit små eller om det eljest varit övervägande sannolikt för sakägaren att ingen väsentlig vinst skulle kunna uppnås genom en rättegång, bör en sakägare som förlorar målet kunna förpliktas att svara för sin egen kostnad. Om det måste ha varit uppenbart för sakägaren att hans anspråk saknade skälig grund, bör han kunna förpliktas betala båda parters kostnader.

Beträffande rättegångskostnader i högre rätt bör samma regel utan olägenhet kunna tillämpas. Om en fastighetsägare som förlorat i första

instans överklagar och förlorar även i högre rätt, torde ofta skälig grund för överklagandet inte kunna anses föreligga, såvida inte svårbemästrade rättsfrågor finns i målet.

Enligt utskottets mening bör riksdagen med avslag på förslaget i propositionen såvitt rör 15 kap. 6 § och med anledning av centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 11 anta en ny regel med följande lydelse:

> Ogillas i mål enligt 1 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, kan domstolen förordna att han skall bära sina egna kostnader, om han befinns ha inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbart inletts utan skälig grund, får domstolen dessutom förplikta honom att ersätta motparten dennes rättegångskostnader.

16.3 Regel om gatukostnadstvister m. m.

I avsnitt 8.4 har utskottet föreslagit en justering av regeln i 8 § första stycket som hänvisar gatukostnadstvister till fastighetsdomstol.

I propositionen föreslås enligt 15 kap. 8 § andra stycket en regel som i gatukostnadsmål i allmänhet gör rättegångsbalkens regler tillämpliga, men som i mål som förloras av en fastighetsägare motsvarar den föreslagna regeln i 15 kap. 6 § om möjlighet för domstolen att jämka rättegångskostnadsersättning, när det funnits skälig anledning för fastighetsägaren att få talan prövad av domstol.

Beträffande tvister om ersättningens storlek finner utskottet att rättegångskostnadsfrågorna bör regleras på samma sätt som i de fall som avses i 15 kap. 6 §, dvs. med en specialregel som nära ansluter till ExL:s reglering. Här torde det ofta vara fastighetsägaren som väcker talan. Ibland kan det dock vara så att kommunen väcker talan mot en fastighetsägare för att få en exekutionstitel, men att fastighetsägaren gör invändningar om ersättningens storlek. Hur kostnaderna bör fördelas mellan parterna i sådana blandade mål där parterna ömsevis för talan mot varandra, bör enligt utskottets mening regleras på i princip samma sätt som i 15 kap. 6 §. Förutsättningen bör dock anges vara att fastighetsägaren förlorar målet. I fråga om de blandade målen avses därmed de mål där fastighetsägaren framstår som övervägande förlorande. Vad däremot gäller tvister om enbart betalningsvillkoren, dvs. där ersättningsbeloppets storlek inte ifrågasatts, bör denna regel inte tillämpas. I sådana tvister kan det endast vara fråga om när beloppen skall betalas, vilken ränta som skall utgå och om en säkerhet är godtagbar eller inte. Talan torde i sådana fall ofta väckas av kommunen för att få en exekutionstitel mot en fastighetsägare som inte betalar i rätt tid. För prövningen av rättegångskostnadsfrågor i sådana mål bör rättegångsbalkens regler i tillämpliga delar kunna gälla. Hänvisningen till dessa regler bör dock, så som föreslås i propositionen, ske via lagen om domstolar i fastighetsmål.

Utskottet föreslår med anledning av propositionsförslaget såvitt nu är i fråga att 15 kap. 8 § andra stycket erhåller följande lydelse:

I mål som avses i första stycket skall bestämmelserna i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål tillämpas. Förlorar fastighetsägaren, skall dock 6 § tillämpas, om målet inte rör endast betalningsvillkoren enligt 6 kap. 35 §.

Såvitt ändringar i 15 kap. lagförslaget inte förordats ovan tillstyrks det av utskottet.

17 Bemyndiganden

I lagförslagets 16 kap. 1 § behandlas bl.a. frågan om regeringens möjligheter att meddela föreskrifter om krav på byggnader m.m. Regeringen föreslås få bemyndigande att utöver bestämmelserna i 3 kap. meddela de föreskrifter som behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa samt för lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar eller anordningar samt tomter och allmänna platser. Regeringens möjlighet att meddela föreskrifter föreslås kunna delegeras till myndighet som regeringen bestämmer.

I 16 kap. 2 § behandlas frågan om typgodkännande. I 3 § anges att godkännande får meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer. Föreskrifter om avgifter för typgodkännande föreslås meddelas av regeringen eller myndighet regeringen bestämmer.

Utskottet vill föreslå att riksdagen i 16 kap. 2 och 3 §§ inför ett tillägg med innebörd att inte bara typgodkännande utan också tillverkningskontroll skall kunna utföras och att även sådan kontroll skall kunna beslutas av myndighet som regeringen bestämmer. Utskottet förordar att det skall vara möjligt att utföra sådan kontroll även utan samband med typgodkännande. Liksom beträffande typgodkännande föreslås att föreskrifter om avgifter för beslut om tillverkningskontroll skall få meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Vad nu förordats av utskottet innebär vidare att i 8 kap. 29 § andra stycket bör göras ett tillägg av innebörden att byggnadsnämnden i bygglovsbeslutet, vid fastställande av vissa handlingar som legat till grund för beslutet, skall godta även tillverkningskontrollerade material, konstruktioner m.m.

Vad nu redovisats om innehållet i 16 kap. 1–3 §§ har tagits upp i propositionen i den allmänna motiveringen (s. 98–100). Vad där anförts bl. a. om regeringens möjligheter att meddela föreskrifter samt om innehållet m. m. i dessa har inte givit utskottet anledning till erinran eller särskilt uttalande. Utskottet har noterat vad i propositionen (s. 100) anförts om att statens planverk fått i uppdrag att lägga fram förslag till föreskrifter som kan behövas i anslutning till vissa kapitel i PBL. Planverket skall även redovisa de allmänna råd som är oundgängligen nödvändiga för förståelsen av föreskrifterna. Reglerna skall enligt propositionen utformas enkelt och tydligt och med beaktande av de riktlinjer för förenkling av myndigheternas handläggning som riksdagen ställt sig bakom (prop. 1983/84:119, KU 25). Bostadsutskottet finner det viktigt att så sker.

Utskottet föreslår sammanfattningsvis att riksdagen antar 16 kap. med de tillägg i 2 och 3 §§ som utskottet ovan föreslagit samt i övrigt enligt förslaget i propositionen.

18 Övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

I propositionen föreslås att PBL träder i kraft den 1 januari 1987. Denna tidpunkt bör – för att medge erforderlig riksdagsbehandling – skjutas upp till den 1 juli 1987. Utskottet föreslår sålunda att PBL träder i kraft den 1 juli 1987. Det senarelagda ikraftträdandet får konsekvenser för en rad andra angivna tidpunkter, bl.a. i fråga om väckande av talan i ersättnings- och inlösenmål, vilka tidpunkter också bör senareläggas ett halvår.

18.2 Generalplaner m. m.

I 17 kap. 3 § fjärde stycket görs en hänvisning till lagen om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m.m. i vissa kommuner. Av skäl som framgått ovan bör denna lag ej införas. Det aktuella stycket bör sålunda inte införas. I övrigt tillstyrker utskottet 17 kap. 3 §.

Utskottet noterar att endast generalplaner som fastställts skall gälla som områdesbestämmelser.

18.3 Stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner m. m.

18.3.1 Den generella giltigheten av äldre planer

Den huvudsakliga innebörden av propositionsförslaget är att alla äldre, enligt dagens regler fortfarande giltiga planer, dvs. huvudsakligen stads- och byggnadsplaner, skall fortsätta att gälla. Undantag görs dock för sådana avstyckningsplaner för vilka regering eller länsstyrelse enligt 168 § BL förordnat om tätbebyggelseförbud. Dessa föreslås upphöra att gälla. Beträffande genomförandetid se 18.3.2.

Utskottet uppmärksammar i detta sammanhang en fråga som får bedömas ha stor praktisk vikt. I 39 § BS ges för närvarande bestämmelser om placering av byggnader på tomter. Bl.a. gäller att byggnader inom område med stadsplan eller byggnadsplan skall, såvida inte något annat föreskrivits i planen eller medges av byggnadsnämnden, läggas i gatulinje eller, om förgård finns, i inre förgårdslinje. I övrigt får – också där inte annat är föreskrivet – friliggande byggnader inte förläggas närmare gränsen till granntomt än halva tillåtna hushöjden, dock inte närmare än 4,5 meter. Avståndet mellan byggnader på samma tomt skall vara minst den tillåtna hushöjden. Från bestämmelserna om avstånd får byggnadsnämnden – efter hörande av ägaren av angränsande tomt – medge undantag, om det är påkallat av särskilda skäl och kan ske utan men för granne eller fara för sundhet, brandsäkerhet eller trafiksäkerhet och utan att ett lämpligt bebyggande av området försvåras.

Som nämndes gäller bestämmelsen i 39 § BS bara om inte något annat föreskrivits i en plan. Enligt vad planverket har upplyst förekommer planbestämmelser rörande de i 39 § BS reglerade frågorna endast sällan. De

flesta planer förutsätter att innehållet i 39 § BS gäller vid sidan av planen. Om 39 § BS upphävs tillsammans med BS i övrigt, i enlighet med vad som föreslås i 17 kap. 1 §, kommer enligt planverkets uppskattning ca 50 000 planer att sakna regler om byggnaders läge i förhållande till gata, förgårdsmark, granntomter och andra byggnader på tomten. Några motsvarande bestämmelser i PBL finns inte. Propositionsförslaget förutsätter att planerna tillfogas bestämmelser i dessa avseenden i den utsträckning kommunerna anser det behövligt. Det kommer emellertid att innebära ett omfattande arbete i kommunerna.

En mer ändamålsenlig ordning är – som planverket föreslagit – att bestämmelsen i 39 § BS får fortsätta att gälla som detaljplanebestämmelse i den mån inte resp. plan innehåller någon annan bestämmelse. En övergångsbestämmelse med denna innebörd bör alltså tas in i 17 kap. Utskottet föreslår därför att till 17 kap. 4 § förs ett tredje stycke av följande lydelse:

> Om inte annat är föreskrivet i sådan plan eller bestämmelse som enligt första stycket skall gälla som detaljplan enligt denna lag, skall 39 § byggnadsstadgan (1959:612) tillämpas som bestämmelse i planen.

18.3.2 Genomförandetid

Äldre planer föreslås i propositionen få viss genomförandetid enligt 5 kap. 5 §. Om en stadsplan eller byggnadsplan har fastställts efter utgången av år 1978, föreslås genomförandetiden vara tio år från den dag fastställandebeslutet vann laga kraft. Är planen fastställd dessförinnan skall genomförandetiden anses ha gått ut. Det innebär att planen visserligen fortsätter att gälla och att den ger byggrätt, men att den kan upphävas eller ändras utan beaktande av de rättigheter som uppkommit genom planen med stöd av 5 kap. 11 § andra stycket.

I centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 12 såvitt nu är i fråga hemställs om tillkännagivande av att även planer fastställda före 1979 skall ges genomförandetid.

I folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 n hemställs att genomförandetiden för äldre planer utökas så att alla planer som fastställts efter utgången av år 1978 skall ges en genomförandetid på tio år räknat från PBL:s ikraftträdande. I yrkandet 3 o såvitt nu är i fråga begärs vidare att även vissa planer antagna före 1978 skall få genomförandetid.

Utskottet, som ställer sig bakom huvudprinciperna i propositionsförslaget, finner dock att den föreslagna ordningen rymmer vissa tillämpningsproblem, som gör den svåröverskådlig. Även om kommuner och myndigheter naturligtvis efter viss registerforskning kan konstatera vilken dag som beslutet om en plan som fastställts före utgången av år 1978 vunnit laga kraft och vilken dag som således tio år senare utgör slutdagen för genomförandetiden, gäller inte detsamma för berörda sakägare och i än mindre grad för andra intressenter. En ordning som innebär att alla äldre planer som fastställts genom lagakraftvunnet beslut efter den angivna tidpunkten får en och samma genomförandetid torde vara lättare att överskåda för alla berörda

intressenter. Utskottet finner därför skäl att delvis ansluta sig till den lösning som förespråkas i folkpartiets partimotion. Att bestämma genomförandetiden för de här aktuella planerna till tio år från PBL:s ikraftträdande skulle dock försvåra angelägna planändringar och vidmakthålla olägenheterna av nuvarande ordning under alltför lång tid. Tiden kan inte lämpligen sättas längre än till fem år efter dagen för PBL:s ikraftträdande. Om det anses erforderligt för att ge rimlig tid till genomförande har kommun möjlighet att förlänga genomförandetiden.

Utskottet finner således lämpligt att alla stads- och byggnadsplaner som fastställts efter utgången av 1978 skall ges en genomförandetid av fem år från PBL:s ikraftträdande. I enlighet med vad som angetts i propositionen (s. 864) avses med uttrycket fastställd att fastställelsebeslutet vunnit laga kraft. Planer, som länsstyrelsen fastställt före den 1 januari 1979, men som överklagats och som vunnit laga kraft genom regeringsbeslut efter denna dag, får alltså också genomförandetid. Om länsstyrelsens beslut däremot inte överklagats, bör det av praktiska skäl vara länsstyrelsens beslutsdatum som är avgörande, inte den dag då besvärstiden gick ut.

Förslaget i folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 o såvitt rör frågan om genomförandetid även för vissa planer antagna före 1978 strider mot tanken på att äldre planer skall kunna omprövas. Yrkandet bör därför inte bifallas. Detsamma gäller centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 12 såvitt nu är i fråga.

Utskottet förordar att riksdagen med anledning av propositionsförslaget och partimotionerna 1985/86:69 (c) yrkande 12 och 1985/86:80 (fp) yrkandena 3 n och 3 o, det första och det sista yrkandet såvitt nu är i fråga, antar följande lydelse av 17 kap. 4 § andra stycket:

> I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner, som har fastställts efter utgången av år 1978, skall genomförandetiden enligt 5 kap. 5 § vara fem år räknat från ikraftträdandet. I fråga om övriga planer och bestämmelser som avses i första stycket skall genomförandetiden anses ha gått ut.

18.3.3 Inskränkt giltighet av vissa nya regler

Propositionen innehåller förslag om att inlösenskyldigheten för kommun enligt 14 kap. 1 § inte skall gälla inom område med stadsplan intill utgången av år 1990. Vidare föreslås att kommunens rätt att enligt 6 kap. 24 § andra stycket lösa in mark, som inte bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplan, inte skall gälla för sådana äldre planer som inte skall anses ha någon genomförandetid. Inom planområden där planen fastställts efter utgången av 1978 och därför kommer att ha en genomförandetid intill utgången av juni 1992 kommer däremot sådan inlösenrätt att föreligga efter utgången av genomförandetiden. De nya reglerna om huvudmannaskap för allmänna platser i 6 kap. 26 § och om bygglov till åtgärder på kvartersmark för allmänt ändamål i 8 kap. 11 § fjärde stycket avses inte gälla för de äldre planområdena. Äldre bestämmelser föreslås gälla i fråga om planer som antagits men inte fastställts när PBL träder i kraft. Utskottet tillstyrker förslagen med nödvändig ändring i fråga om angivna tidpunkter.

18.3.4.1 Inledning

Enligt förslaget till 17 kap. 4 § andra stycket föreslås i propositionen endast stadsplaner och byggnadsplaner som fastställts efter utgången av 1978 ha någon genomförandetid. I fråga om planer tillkomna dessförinnan skulle således komma att gälla att genomförandetiden anses utgången och att de genast efter PBL:s ikraftträdande kan ändras eller upphävas utan att de rättigheter som uppkommit genom planen beaktas (5 kap. 11 § andra stycket). Den s. k. garantiregeln i 8 § har till syfte att för en äldre plan som inte får någon genomförandetid garantera ägarna till berörda fastigheter kompensation på vissa villkor för att dessa inte skall drabbas oskäligt hårt vid upphävande eller ändring av planen (prop. s. 418). Rätten till kompensation är i propositionen utformad som en rätt att påkalla inlösen av fastigheten. Att fastighetsägarna inte föreslås få någon rätt till intrångsersättning beror på att de – som ju i intrångsfallen får behålla fastigheten – inte skall kunna tillgodogöra sig värdet av byggrätten en gång till, om kommunen sedermera upprättar en plan som tillåter bebyggelse (prop. s. 422).

För att inlösenrätten skall föreligga avses tre villkor gälla i materiellt hänseende. För det första måste hinder mot bebyggelse av marken ha rått i form av långvarigt nybyggnadsförbud enligt 35 eller 109 § BL. Om inget sådant förbud rått och planen ändå inte blivit bebyggd, måste man anta att det inte funnits rimliga ekonomiska möjligheter att realisera planen och i sådana fall bör ingen ersättning utgå (prop. s. 421). Med långvarigt avses i princip ett byggnadsförbud som i praktiken förhindrat byggande fr.o.m. 1979 (prop. s. 867), dvs. varat minst åtta år.

För det andra bör fastigheten vara belägen i ett område som till större delen är bebyggt i huvudsaklig enlighet med planen. Fastigheter inom outbyggda eller endast till begränsad del utbyggda områden bör inte komma i fråga för kompensation (prop. s. 421). I specialmotiveringen har villkoret konkretiserats till att avse ca två tredjedelar eller mer av området. Med "område" avses inte alltid hela planområdet, utan även en del av detta om utbyggnadsgraden där skiljer sig från det övriga planområdet (prop. s. 868).

Det tredje villkoret är att upphävandet eller ändringen av den äldre planen medför att marken inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som är uppenbart oskälig. Om fastigheten inte alls, eller endast i begränsad omfattning, får bebyggas skall villkoret vara uppfyllt. För fall, där fastigheten får bebyggas för enskilt ändamål på annat sätt än som tidigare medgavs, ges i propositionen följande riktlinjer för skälighetsbedömningen.

För en- och tvåfamiljshus, i detta sammanhang ofta liktydigt med fritidsbostäder, anges att förändringen av byggrätten – inom ramen för det ursprungliga ändamålet – endast i rena undantagsfall skall föranleda någon kompensation till fastighetsägaren.

För kontors-, handels- och flerbostadshus anges att byggrättsbegränsningar bör kunna ske oberoende av gällande plan och utan kompensation så länge fastighetsägaren får bygga ungefär i samma utsträckning som övriga fastighetsägare i omgivningen. För industrifastigheter anges att ekonomisk

kompensation kan komma i fråga endast om det är fråga om "kraftiga begränsningar av den tidigare byggrätten som leder till stora förändringar av fastighetens marknadsvärde".

Ett fjärde, formellt villkor föreslås vara att talan väcks före utgången av 1996. Detta sammanhänger med en i proposition 1985/86:90 föreslagen övergångsbestämmelse till vissa ändringar i ExL, som innebär att markägare, om han så begär, skall få expropriationsersättning i mål där talan väcks senast 1996 beräknad med hänsyn till de planförhållanden som rådde vid tidpunkten för PBL:s ikraftträdande.

I övrigt uttalas i PBL-propositionen (s. 869) att frågan huruvida inlösenskyldighet föreligger eller ej bör avgöras med hänsyn till förhållandena då inlösenmålet avgörs. Om kommunen inlett planarbete när målet skall avgöras, finns i vissa fall förutsättningar att vilandeförklara målet i avvaktan på att planläggningen slutförs. Först därmed klarläggs ju vilken ny byggrätt som kommer att medges och om denna är uppenbart oskälig eller ej i förhållande till den gamla planen.

Den s. k. garantiregeln anses i centerpartiets partimotion 1985/86:69 vara alltför sträng mot fastighetsägarna, vars rättssäkerhet anses ha trätts för när. I motionens yrkande 12 såvitt nu är i fråga begärs ett tillkännagivande om ytterligare utredning med beaktande av både kommunens och den enskildes intressen.

I folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 o såvitt nu är i fråga hemställs att ersättningsvillkoren för fastigheter som drabbats av nybyggnadsförbud förbättras. Propositionsförslaget anses för restriktivt utformat.

18.3.4.2 Villkoren för ersättning

Utskottets överväganden rörande utformningen av ersättningsvillkoren är följande. I propositionen har – som framgått ovan – med hänvisning till viss risk för dubbelkompensation ersättningsrätten utformats som en skyldighet för kommunerna att lösa in mark, inte att utge ersättning för intrångsskador. Enligt utskottets uppfattning kan detta många gånger leda till en olycklig låsning av förhandlingsläget mellan kommunen och de markägare som berörs av byggrättsbegränsningar i en ändrad eller upphävd plan. Kommunen kanske inte alls har något behov av marken – som ju även fortsättningsvis får förutsättas bli använd för enskilt ändamål – och fastighetsägarna torde många gånger inte heller se sig betjänta av att få avstå från marken. Enligt utskottets mening är det mer ändamålsenligt att tillerkänna markägarna en generell rätt till skadeersättning i de aktuella fallen. Kommunen bör dock få rätt att välja om den hellre vill lösa in marken. Om kommunen föredrar detta, bortfaller även problemet med att markägarna kan bli dubbelt kompenserade i fall de får behålla fastigheten och kommunen sedermera tillåter den byggrätt vars bortfall var anledningen till att ersättningen utgavs. Utskottet förutsätter att kommunerna tar berättigad hänsyn till synpunkter som framkommer vid det samråd som skall ske. Utskottet påpekar i detta sammanhang att det vore stötande om kommunen utnyttjade sin möjlighet att upphäva planen för en enstaka fastighet i ett i övrigt utbyggt område för att den skall bevaras obebyggd och tjäna som grönområde för övriga boende.

Det korrekta i en sådan situation bör vara att planen ändras så att fastigheten blir utlagd som parkmark. Då har fastighetsägaren rätt att bli inlöst.

Utskottet anser vidare att det inte bör ställas upp som ett villkor för ersättning att marken berörts av långvariga nybyggnadsförbud. I vissa fall kan det nämligen vara slumpmässigt om förbud gällt under den i propositionen avsedda tiden åtta år eller endast under en del av denna tid. Vidare förekommer s. k. latenta nybyggnadsförbud, där fastighetsägare kan förmodas ha avstått från att utnyttja sin byggrätt i medvetande om att kommunen vid en byggnadslovsansökning i enlighet med en föråldrad plan skulle ha utverkat ett länsstyrelseförordnande om sådant förbud. Rättviseskäl talar därför för att alla fastighetsägare behandlas lika vid omprövning av äldre planer, oavsett om dessa belagts med nybyggnadsförbud eller ej. Kretsen av ersättningsberättigade bör alltså vidgas i förhållande till propositionsförslaget.

Vad som däremot inte bör ändras i förhållande till propositionsförslaget är villkoret att marken skall vara belägen i område som till större del är bebyggt i huvudsak i enlighet med den äldre planen och att upphävandet eller ändringen av denna medför att bebyggelsen medges endast i en utsträckning som är uppenbart oskälig.

Vad gäller kraven på det område som tjänar som bedömningsgrund avses enligt propositionen (s. 868) inte alltid hela planområdet. Klart avgränsade delar av ett planområde och utbyggnadsförhållandena i en sådan del skall kunna användas som bedömningsgrund. De uttalanden och avgränsningar som gjorts i propositionen kan dock ofta ge anledning till tolkningstvister. Den försöksverksamhet som planverket bedrivit tillsammans med några kommuner visar på behov av mer entydiga riktlinjer för avgränsning av det område som avses. Utskottet anser det därför erforderligt att göra det förtydligandet att med område bör i detta sammanhang i regel förstås kvarter. I vissa sammanhang, när ett kvarter endast omfattar en eller ett par fastigheter, kan flera kvarter som utgör en naturlig sammanhängande bebyggelsegrupp och där planen byggts ut tas till utgångspunkt för avgränsningen. Därav följer att det för delar av planområden som inte blivit bebyggda blir möjligt att utan ersättning inskränka eller helt upphäva olämpliga byggrätter.

I propositionen (s. 868) anges att ett område bör vara utbyggt till ungefär två tredjedelar för att det skall varå till större delen bebyggt i huvudsak i enlighet med planen. Däremot krävs inte att planens byggrätter behöver vara fullt utnyttjade. Några ytterligare klarlägganden kan här behövas. Ett område som bebyggts med fritidshus kan anses vara utbyggt i huvudsak i enlighet med planen även om den i planen medgivna byggrätten endast till ringa del utnyttjats på fastigheterna. Det som bör vara avgörande är syftet med planen. En plan över ett äldre bebyggelseområde som förutsätter att området omdanas skall inte omfattas av ersättningsrätten om omdaningen inte kommit till stånd.

När det gäller skälighetsbedömningen ansluter sig utskottet till vad som anförts i propositionen, bl. a. om att det bör röra sig om kraftiga inskränkningar i byggrätten, ledande till betydande sänkningar av marknadsvärdet, för att ersättning skall kunna komma i fråga. Vid bedömning av om

kompensation skall utgå bör en grundregel vara att fastighetsägaren bör hållas skadeslös i förhållande till dagens lagstiftning. Det bör stå helt klart att fastighetsägaren utan rätt till ersättning eller inlösen skall vara skyldig att tåla sådan inskränkning av fastighetens bebyggande som hade varit möjlig att genomföra enligt dagens lagstiftning. Omvänt gäller att om inskränkningen av en fastighetsägares möjligheter att bebygga fastigheten går utöver dagens lagstiftning, han skall ges rätt till kompensation.

De motiv som sålunda finns redovisade i propositionen till ledning för tolkning av begreppet "uppenbart oskälig" torde vara tillräckligt klargörande i de fall byggrätten för obebyggda fastigheter ändras. När det t.ex. gäller fastigheter för en- och tvåfamiljshus framgår det att relativt kraftiga förändringar av byggrätter måste tålas så länge de håller sig inom samma användningssätt. Det vanligaste fallet vad gäller förändring av byggrätter torde vara kraftiga begränsningar av tillåten byggnadsrätt i syfte att hindra permanentbosättning. Sådana åtgärder bör sålunda inte medföra kompensation till fastighetsägaren. Om den tidigare byggrätten helt släcks ut bör emellertid kompensation utgå. Det finns i regeringspraxis också flera avgöranden som bekräftar detta synsätt. (Se t. ex. regeringsbeslut den 30 juni 1972 diarienummer P 2482/69 m. fl. (civildepartementet), den 6 juli 1978 diarienummer PI 1472/76 (bostadsdepartementet) och den 24 februari 1982 diarienummer PI 405/81 (bostadsdepartementet).)

Beträffande obebyggda fastigheter avsedda för kontors-, industri-, handels- eller flerbostadsändamål framgår det av propositionen att planändringar kan ske utan hänsynstagande till den befintliga planen. Det avgörande skall i stället vara i vilken utsträckning fastigheterna i omgivningen har fått bebyggas. Får fastighetsägaren sålunda inte bebygga sin fastighet i samma utsträckning som har skett på omkringliggande fastigheter, skall han ha rätt till kompensation.

En situation som kommer att bli vanlig i praktiken och som inte närmare har kommenterats i motiven är emellertid de fall då fastigheterna är bebyggda och då gällande plan medger en större byggnadsrätt än det befintliga huset.

Om den befintliga byggnaden har ett miljömässigt eller kulturhistoriskt värde i den mening som avses i 3 kap. 12 §, bör möjligheten vara större att utan kompensation sänka befintliga byggnadsrätter och anpassa dem till det befintliga huset, än om byggnaden saknar sådana värden. Det skulle annars föreligga uppenbara risker att befintliga, miljömässigt eller kulturhistoriskt värdefulla byggnader skulle rivas. Samma synsätt bör gälla i de fall den värdefulla byggnaden behålls men utnyttjande av ytterligare exploateringsmöjligheter intill byggnaden på samma fastighet skulle spoliera de miljömässiga eller kulturhistoriska värdena i byggnaden. I gällande regeringspraxis finns också ett flertal avgöranden som bekräftar detta synsätt. Regeringen har sålunda medgett planändringar som innebär att planer, som har tillåtit betydligt högre exploatering än den befintliga byggnaden, ändras så att de överensstämmer med byggnaden. (Se t.ex. regeringsbeslut (bostadsdepartementet) den 10 april 1980 diarienummer PI 1667/79, den 9 februari 1984 diarienummer PI 1309/83 och den 6 juni 1985 PI 2163/84.) Beträffande

miljömässigt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse blir således slutsatsen att en fastighetsägare skall vara skyldig att tåla en större inskränkning än som skulle blivit fallet om dessa kvaliteter ej förelegat.

Är det så att byggnaden är saneringsmogen och inte har något miljömässigt eller kulturhistoriskt värde, anser utskottet att samma bedömning skall tillämpas som för obebyggda fastigheter. Kompensation bör således utgå till fastighetsägare som inte får bygga i samma utsträckning som gäller för fastigheter inom kvarteret.

I de fall ett kvarter bara omfattar en eller ett par fastigheter eller då planen ej ger jämförbara rättigheter för fastigheterna inom kvarteret, anser utskottet att ekonomisk kompensation bör komma i fråga endast om sådan vidare utbyggnad vägras som innebär kraftiga begränsningar av den tidigare byggrätten och som leder till betydande förändringar av fastighetens marknadsvärde. Utskottet förutsätter att kommunerna, vid förändring av byggrätter avseende kommersiella och industriella ändamål, beaktar de förutsättningar under vilka fastighetsupplåtelsen har skett. Detta kan vara aktuellt t.ex. när kommunen sålt en tomt för ett industriellt ändamål och utbyggnaden sker etappvis.

Vad i detta avsnitt och tidigare anförts innebär sålunda sammanfattningsvis att planer fastställda före den 1 januari 1979 inte får någon genomförandetid. Ändras en sådan plan så att byggrätten tas bort eller begränsas kan under vissa förutsättningar ersättning utgå enligt den här aktuella garantiregeln. Planer fastställda under perioden den 1 januari 1979 – den 30 juni 1987 ges en femårig genomförandetid. Därmed stärks fastighetsägarens möjlighet att utnyttja sin byggrätt jämfört med dagens byggnadslagstiftning.

18.3.4.3 Begränsning av ersättningsbelopp

Liksom andra ersättningsfrågor enligt PBL bör ersättningsfrågan avgöras efter expropriationsrättsliga principer, dvs. som en jämförelse mellan å ena sidan marknadsvärdet av berörd fastighet enligt den äldre planen och å den andra det nya, lägre marknadsvärde som uppkommer genom att planen ändras eller upphävs. Utskottet noterar att regeringen i proposition 1985/86:90 föreslagit att fastighetsägare skall ha rätt att få marknadsvärdet före planändringen fastställt med hänsyn till de planförhållanden som gällde vid PBL:s ikraftträdande. Denna regel kommer alltså – om riksdagen antar den – att bli tillämplig i de fall kommunerna väljer att lösa in fastigheter som berörs av ändring av äldre planer.

När det gäller skadeersättningar enligt garantiregeln bör dock vissa kompletterande överväganden göras. Fastighetsägaren behåller ju i sådana fall fastigheten och skall enligt regeln få viss ersättning för den skada planbeslutet medför för honom. Även i dessa fall är det naturligt att det är en marknadsvärdesskillnad före och efter beslutet som bör ersättas. Dock är det här fråga om en ganska speciell ersättningsrätt som dessutom kommer att få en tidsbegränsad giltighetstid. Med skada är det i detta sammanhang naturligt att avse den värdeminskning som fastighetsägaren får bära i förhållande till värdet av vad han en gång betalat för fastigheten, omräknat till nuvärde. En metod för sådana beräkningar finns i anvisningarna till 36 §

kommunalskattelagen, varav följer att vid realisationsvinstberäkning omkostnaderna för egendomen (köpeskilling, inköpsprovision, förbättringskostnader m. m.) – uppräknat med vissa index – får dras av från det pris som erhållits vid avyttring. Värdet före beslutet bör enligt utskottets mening begränsas till vad som motsvarar det belopp som kan framräknas som omkostnadsbelopp vid realisationsvinstberäkning. Det krävs inte att fastighetsägaren är skattskyldig för realisationsvinsten enligt 36 § kommunalskattelagen. De aktuella lagrummen anvisar alternativa beräkningsmetoder. Enligt utskottets mening bör den för fastighetsägaren minst ogynnsamma metoden användas. I vissa fall kan beräkningarna bli komplicerade. Begränsningsregeln bör därför bara användas när kommunen begär det.

18.3.4.4 Tid för talans väckande m. m.

Utskottet har tidigare föreslagit att äldre planer som fastställts efter utgången av 1978 skall ha en genomförandetid av fem år från PBL:s ikraftträdande och att genomförandetiden skall löpa ut med utgången av juni 1992. Mark- och övriga sakägare inom sådana planområden skall sålunda vara tillförsäkrade full ersättning för skador genom planändringar som sker dessförinnan. Garantiregeln för äldre planer, som inte får någon genomförandetid, bör ha samma tidsbegränsning, dvs. den bör gälla i fråga om talan om ersättning som väcks före utgången av juni 1992.

För tillämpningen i övrigt av garantiregeln bör, genom en hänvisning till 14 kap. 9 § och 15 kap. 1 §, ExL:s regler kunna gälla, utom att den särskilda rättegångskostnadsregeln i 15 kap. 6 § bör göras tillämplig i ExL:s ställe.

18.3.5 Utskottets lagförslag

De ändringar av garantiregeln i förhållande till propositionsförslaget som utskottet har förespråkat innebär att yrkandena i partimotionerna 1985/86:69 (c) yrkande 12 och 1985/86:80 (fp) yrkande 3 o, båda yrkandena såvitt nu är i fråga, åtminstone delvis tillgodosetts. Utskottet föreslår riksdagen att med anledning av propositionsförslaget och motionerna anta följande förslag till lydelse av 17 kap. 8 §:

> Om skada uppkommer till följd av att en plan eller bestämmelse, vars genomförandetid enligt 4 § skall anses ha gått ut, upphävs eller ändras, har ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet rätt till ersättning av kommunen.
>
> Rätt till ersättning föreligger om fastigheten
>
> 1. är belägen inom ett område som till större delen är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen och
>
> 2. efter upphävandet eller ändringen inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som är uppenbart oskälig.
>
> Ersättning enligt första stycket skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet att upphäva eller ändra planen. Fastighetens marknadsvärde före beslutet skall bestämmas med hänsyn till såväl de planförhållanden som de ersättningsprinciper

som gällde vid lagens ikraftträdande. Om kommunen begär det, får dock värdet inte bestämmas högre än ett belopp som motsvarar vad som enligt anvisningarna till 36 § kommunalskattelagen (1928:370) får dras av vid beräkning av realisationsvinst vid avyttring av fastighet.

Talan om ersättning enligt första stycket skall väckas före utgången av juni 1992. Har ägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet väckt talan och har han rätt till ersättning, får kommunen i stället lösa fastigheten eller rättigheten.

I mål om ersättning och inlösen skall i övrigt 14 kap. 9 § samt 15 kap. 1 och 6 §§ tillämpas.

18.4 Regionplaner, tomtindelningar, nybyggnadsförbud, andra beslut enligt BL, särskilda krav på befintliga byggnader, påföljder m. m., gatukostnader m. m. samt pågående mål och ärenden m. m.

De i propositionen föreslagna bestämmelserna innebär bl. a. att nybyggnadsförbud som har utfärdats med stöd av BL upphör att gälla vid ikraftträdande av PBL. Av stor praktisk vikt blir därvid att de förbud som utfärdats enligt 35 och 109 §§ BL i avvaktan på ändring av aktuella planer kommer att upphöra. Av detta följer att bygglovsansökningar som överensstämmer med den inaktuella planen skall bifallas. Kommunen har emellertid – som förut beskrivits – möjlighet att enligt 8 kap. 23 § besluta om anstånd med avgörande av lovfrågan, om arbete pågår med revidering av planen. Anståndstiden är två år från det ansökningen kom in. Om kommunen inte hunnit avgöra planärendet inom denna tid, betyder det att ansökningen enligt den ursprungliga planen skall bifallas. I propositionen (s. 426) pekas på möjligheten för kommunen att i ett läge när planarbetet inte hinner slutföras, i stället upphäva planen, om förutsättningar finns för detta. Vad som i ett sådant fall kommer att gälla rörande möjligheten att få bygglov har utskottet berört tidigare. I propositionen påpekas (s. 864) att fastighetsägaren inte skall ha rätt till förlängning av genomförandetiden för planer som tillkommit enligt BL och som saknar genomförandetid.

Utskottet tillstyrker i huvudsak propositionsförslaget som i nu aktuella delar inte berörts av några motionsyrkanden. Konsekvensändringar bör emellertid göras i fråga om angivna tidpunkter för talans väckande m. m. Vidare skall i 17 kap. 23 § andra stycket hänvisningen till lagen om försöksverksamhet med förenklade regler om bygglov m. m. i vissa kommuner utgå.

19 Sammanfattning av regler om lösenskyldighet och skadeersättning i PBL enligt utskottets förslag

19.1 Skyldighet att lösa mark

Skyldighet för kommun m.fl. att lösa mark föreligger i följande fall

1. Mark för allmän plats enligt detaljplan. Om kommunen inte är huvudman för allmän plats, gäller skyldigheten väghållaren, som får bestämma om äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt skall förvärvas (14 kap. 1 § första stycket)

2. Mark för annat än allmän plats eller enskilt bebyggande enligt detaljplan (14 kap. 1 § första stycket)

3. Nyttjanderätt eller annan särskild rätt till mark för enskilt bebyggande enligt detaljplan, vilken mark också skall användas för allmän trafikanläggning m.m. Huvudman för anläggningen bestämmer vilken rätt som skall förvärvas (14 kap. 2 §)

4. Fastighet, för vilken synnerligt men vid användningen uppkommer genom ändring/upphävande av detaljplan under genomförandetiden m.m. (14 kap. 5 § andra stycket)

5. Fastighet, för vilken synnerligt men vid användningen uppkommer genom vissa fall av vägrade lov m.m. (14 kap. 8 § tredje stycket).

Därutöver skall kommunen på grund av övergångsbestämmelserna vara lösenskyldig i följande fall

6. Mark som enligt stadsplan skall användas för annat ändamål än enskilt bebyggande, om ägarens nyttjande står i uppenbart missförhållande till markens tidigare värde. Talan väcks senast den 30 juni 1991 (17 kap. 5 § första stycket)

7. Fastighet, för vilken synnerligt men vid användningen uppkommer genom fastställd generalplan. Talan väcks senast den 30 juni 1988 (17 kap. 3 § andra stycket)

8. D:o genom förbud mot schaktning m.m. inom område som berörs av generalplan. Talan väcks senast den 30 juni 1991 (17 kap. 15 § andra stycket)

9. Fastighet, för vilken synnerligt men vid användningen uppkommer genom nybyggnadsförbud i skydds- och säkerhetsområden. Gäller anläggningens ägare eller kommun. Talan väcks senast den 30 juni 1988 (17 kap. 16 § tredje stycket).

19.2 Skyldighet för kommun (i vissa fall staten) att betala full skadeersättning

Följande beslut eller åtgärder medför full skadeersättningsskyldighet utan krav på att skadan skall överstiga en viss kvalifikationsgräns

1. Föreläggande att ta bort byggnad m. m. eller ändra utfart eller utgång (14 kap. 3 §)

2. Genomförande av ny detaljplan inom område som varit avsett för allmän samfärdsel, innebärande annan användning eller ändrat höjdläge (14 kap. 4 §)

3. Ändring/upphävande av detaljplan före genomförandetidens utgång m.m. (14 kap. 5 § första stycket)

4. Tillträde m.m. för fullgörande av uppgift enligt PBL (14 kap. 6 §)

5. Vägrat bygglov. Skyldighet att återbetala gatukostnadsersättning plus ränta, om fastigheten inte kan användas på sätt som förutsattes när ersättningen togs ut (14 kap. 7 § första och andra styckena)

6. Vägrat bygglov för ersättningsbyggnad till en genom olyckshändelse förstörd byggnad, om bygglovsansökningen gjorts inom fem år från förstörelsen (14 kap. 7 § tredje stycket).

Följande beslut medför full skadeersättningsskyldighet, under förutsättning att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten

7. Skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla byggnader i detaljplan eller områdesbestämmelser (14 kap. 8 § första stycket 3)

8. Områdesbestämmelser rörande vegetation och markytans utformning och höjdläge inom bebyggelseområden eller skydds- eller säkerhetsområden (14 kap. 8 § första stycket 4)

9. Vägrat marklov med hänsyn till bebyggelse- eller skydds- eller säkerhetsintressen (14 kap. 8 § första stycket 5)

Talan skall i alla fallen väckas inom två år från beslut/åtgärd. Talan får väckas senare om skadan inte rimligen kunde förutses (15 kap. 4 §). Skada = genom beslutet eller åtgärden minskat marknadsvärde (14 kap. 10 § första stycket). I fallen 7–9 beaktas flera skador inom en tioårsperiod (14 kap. 8 § fjärde stycket).

Övergångsbestämmelser

10. Fastställd generalplan som medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Talan väcks senast den 30 juni 1988 (17 kap. 3 § andra stycket)

11. Förbud mot schaktning m.m. som enligt fastställd generalplan kan väsentligt försvåra områdets användning. Talan väcks senast den 30 juni 1991

12. Nybyggnadsförbud i skydds- eller säkerhetsområden. Talan väcks senast den 30 juni 1988 (17 kap. 16 § tredje stycket)

13. Ändring/upphävande av stads/byggnadsplan fastställd före den 1 januari 1979, om området är i huvudsak utbyggt i enlighet med planen och ändringen/upphävandet medför uppenbart oskälig byggrätt. Skada = minskat marknadsvärde, dock viss begränsningsregel, om kommunen begär det. Talan väcks senast den 30 juni 1992. Rätt för kommunen att i stället begära inlösen (17 kap. 8 §, den s.k. garantiregeln).

19.3 Skyldighet för kommun (i visst fall staten) att betala reducerad skadeersättning

Följande beslut medför reducerad skadeersättningsskyldighet, under förutsättning att skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten

1. Vägrat bygglov för ersättningsbyggnad till en på annat sätt än genom olyckshändelse förstörd byggnad, om bygglovsansökningen gjorts inom fem år från förstörelsen (14 kap. 8 § första stycket 1)

2. Rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser eller vägrat rivningslov med hänsyn till att byggnaden behövs för bostadsförsörjningen eller bör bevaras på grund av kulturhistoriskt m.m. värde (14 kap. 8 § första stycket 2)

Talan skall väckas inom två år från beslutet. I visst fall senare (15 kap. 4 §). Skada = genom beslutet minskat marknadsvärde minus belopp som ligger under gränsen betydande skada (14 kap. 10 § första och andra styckena).

Utskottet hemställer

1. beträffande *avslag på propositionen*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:66 yrkande 1 såvitt nu är i fråga samt yrkande 2 och 1985/86:80 yrkande 1.

2. beträffande *tillsättande av en kommitté för att följa tillämpningen av PBL*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Bo506,

3. beträffande *jämställdhetsaspekten i samhällsplaneringen*
att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:2319 och 1985/86:Bo520 och med bifall till regeringens förslag antar 1 kap. 1 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

4. beträffande *plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:66 yrkande 1 såvitt nu är i fråga, 1985/86:69 yrkande 1 och 1985/86:80 yrkande 2 och med anledning av regeringens förslag antar 1 kap. 3 § första och andra styckena, 4 kap. 1 § samt 5 kap. 2 § tredje stycket och 33 § med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

5. beträffande *PBL:s förenlighet med Europarådskonventionen*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:67 yrkande 1 och 1985/86:80 yrkande 3 a och med bifall till regeringens förslag antar 1 kap. 6 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

6. beträffande *kommuns möjlighet att lösa in fastigheter som inte bebyggts i enlighet med detaljplan*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:80 yrkande 3 d och med bifall till regeringens förslag antar 6 kap. 24 § andra stycket med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

7. beträffande *genomförandetidens längd*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:80 yrkande 3 c och med anledning av regeringens förslag antar 5 kap. 5 § första och fjärde styckena samt 8 kap. 11 § första stycket 1 med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

8. beträffande *regler om bebyggelsemiljöns utformning m.m.*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:73 yrkandena 1 och 2 och med anledning av regeringens förslag antar 2 kap. 4 § med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

9. beträffande *beaktande av klimatdata i bebyggelseplaneringen*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:Bo510 och med bifall till regeringens förslag antar 3 kap. 3 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

10. beträffande *skärpta krav för installation av direktverkande elvärme*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Bo512 yrkande 1,

11. beträffande *byggnadsmaterial som kan orsaka allergi*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:73 yrkande 5 såvitt nu är i fråga och 1985/86:77 yrkande 2,

12. beträffande *förråd för förvaring av rotfrukter m.m.*
att riksdagen avslår motion 1985/86:73 yrkande 5 såvitt nu är i fråga,

13. beträffande *minimiyta för bostadsrum m.m.*
att riksdagen avslår motion 1985/86:73 yrkande 7,

14. beträffande *översyn av bullervärden*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Bo508,

15. beträffande *skydd mot kemiska hälsorisker i bostäder m. m.*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:Bo516 och 1985/86:Bo517,

16. beträffande *varsamhetsaspekten vid ombyggnad*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:73 yrkandena 9 a och 9 b samt 1985/86:74 detta yrkande såvitt nu är i fråga och med bifall till regeringens förslag antar 3 kap. 10 § såvitt nu är i fråga med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

17. beträffande *standardkrav vid ombyggnad*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2217 såvitt nu är i fråga,

18. beträffande *underhållskravet för jord- och skogsbrukets driftsbyggnader m.m.*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:69 yrkande 2 och med bifall till regeringens förslag antar 3 kap. 13 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

19. beträffande *tillgänglighetskravet*
att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:2217 motionen såvitt nu är i fråga, 1985/86:73 yrkande 5 såvitt nu är i fråga och 8 samt 1985/86:77 yrkande 3 och med bifall till regeringens förslag antar 3 kap. 7 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

20. beträffande *lättnader i tillgänglighetskravet*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2152 yrkande 5,

21. beträffande *tillgänglighetskravet avseende vissa fritidshus*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:77 yrkande 4 och med bifall till regeringens förslag antar 3 kap. 9 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

22. beträffande *tillgänglighetskravet i samband med ombyggnad m.m.*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:73 yrkande 6 samt 1985/86:77 yrkandena 5, 6 och 7 och med bifall till regeringens förslag antar 3 kap. 10 § i vad avser tillgänglighetsfrågor med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

23. beträffande *tillgänglighetskravet när ombyggnad ej planeras*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:73 yrkande 9 c och med bifall till regeringens förslag antar 17 kap. 21 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

24. beträffande *tillgänglighetskravet vid anläggningar*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:77 yrkande 8 och med bifall till regeringens förslag antar 3 kap. 14 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

25. beträffande *tillgänglighet i den yttre miljön*
att riksdagen avslår motionerna 1984/85:1478, 1984/85:2135 och 1985/86:77 yrkande 1,

26. beträffande *s. k. parkeringsköp*
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om vissa överväganden,

27. beträffande *utformning av föreskrifterna till PBL m. m.*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2801 yrkande 10 såvitt nu är i fråga,

28. beträffande *tillämpningsföreskrifter rörande nybyggnad m. m.*
att riksdagen avslår motion 1985/86:73 yrkande 4,

29. beträffande *föreskrifter avseende vattenrutschbanor*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Bo502,

30. beträffande *säkerhetsanordningar på brunnslock*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Bo503,

31. beträffande *innehållet i översiktsplanerna*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:69 yrkande 12 såvitt nu är i fråga och 1985/86:80 yrkande 3 b,

32. beträffande *differentierad servicenivå*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2707 yrkande 20,

33. beträffande *samråd vid upprättande av översiktsplan*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:68 och 1985/86:Bo505 yrkande 1 båda yrkandena såvitt nu är i fråga och med bifall till regeringens förslag antar 4 kap. 3 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

34. beträffande *reglering av byggnaders användning för handelsändamål m. m.*
att riksdagen avslår motionerna 1984/85:2801 yrkande 12 såvitt nu är i fråga och 1985/86:80 yrkande 3 j,

35. beträffande *kommunala varuförsörjningsplaner m. m.*
att riksdagen avslår motion 1984/85:1097,

36. beträffande *mångfunktionell bebyggelse*
att riksdagen avslår motion 1985/86:75,

37. beträffande *samråd vid upprättande av detaljplan m. m.*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:68 såvitt nu är i fråga, 1985/86:69 yrkande 3, 1985/86:73 yrkande 10 samt 1985/86:Bo505 yrkande 1 sistnämnda yrkande såvitt nu är i fråga och med bifall till regeringens förslag antar 5 kap. 20 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

38. beträffande *reglerna för kallelse till samråd*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:73 yrkande 11 a, 1985/86:79 yrkande 1 samt 1985/86:80 yrkande 3 k och med anledning av regeringens förslag antar 5 kap. 25 § första stycket med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

39. beträffande *reglerna om underrättelse om utställning*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:73 yrkande 11 b och med bifall till regeringens förslag antar 5 kap. 25 § tredje stycket med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

40. beträffande *ordningen för tillkännagivande av beslut om detaljplan*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:79 yrkande 2 och med

bifall till regeringens förslag antar 5 kap. 30 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

41. beträffande *tidsbegränsade områdesbestämmelser*
att riksdagen avslår motion 1985/86:69 yrkande 4,

42. beträffande *beslut om gatukostnader m. m.*
att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:2676, 1985/86:72 samt 1985/86:78 de båda förstnämnda motionerna såvitt nu är i fråga och med bifall till regeringens förslag antar 6 kap. 31–34 §§ med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

43. beträffande *betalningsvillkoren avseende gatukostnad*
att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:2676 samt 1985/86:72 båda motionerna såvitt nu är i fråga och med bifall till regeringens förslag antar 6 kap. 35 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

44. beträffande *kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om gatukostnader m. m.*
att riksdagen med anledning av regeringens förslag antar 13 kap. 1 § första stycket 4 och andra stycket samt 15 kap. 8 § första stycket med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

45. beträffande *formerna för regionplaneringen i Stockholms län*
att riksdagen avslår motion 1984/85:783,

46. beträffande *bygglov utanför planlagt område*
att riksdagen avslår motionerna 1984/85:664 och 1984/85:2684,

47. beträffande *bygglov i glesbygd*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2801 yrkande 12 såvitt nu är i fråga,

48. beträffande *bygglov för byggnader som tillhör stat och landstingskommun*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:70 yrkandena 1 och 2 och med bifall till regeringens förslag antar 8 kap. 1 § första och andra styckena med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

49. beträffande *bygglovspliktens omfattning avseende jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:69 yrkande 6 och med bifall till regeringens förslag antar 8 kap. 3 § första stycket 3 med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

50. beträffande *bygglov för byggnader som ej ingår i samlad bebyggelse*
att riksdagen med anledning av motion 1985/86:69 yrkande 5 såvitt nu är i fråga antar 8 kap. 4 § andra stycket med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

51. beträffande *kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning*
att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:69 yrkande 5 såvitt nu är i fråga och 1985/86:80 yrkande 3 e och regeringens förslag antar 8 kap. 5 § första och tredje styckena med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

52. beträffande *bygglovsplikt av miljömässiga skäl*
att riksdagen med anledning av regeringens förslag antar 8 kap. 6 § andra och fjärde styckena med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

53. beträffande *friytor för lek och utevistelse*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:73 yrkande 13 och med anledning av regeringens förslag antar 8 kap. 2 § med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

54. beträffande *bygglov inom områden som inte omfattas av detaljplan*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:80 yrkandena 3 f, 3 g och 3 h och med bifall till regeringens förslag antar 8 kap. 12 § med den lydelse som framgår av bilaga 1 till detta betänkande,

55. beträffande *giltighetstiden för förhandsbesked*
att riksdagen med anledning av motion 1985/86:80 yrkande 3 i och regeringens förslag antar 8 kap. 34 § andra och tredje styckena med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

56. beträffande *förutsättningar för rivningslov m. m.*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:74 såvitt nu är i fråga och med anledning av regeringens förslag antar 8 kap. 16 § med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

57. beträffande *ansökningshandlingar i bygglovsärenden*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:73 yrkande 3 och med bifall till regeringens förslag antar 8 kap. 20 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

58. beträffande *avgränsning av den krets som skall beredas tillfälle att yttra sig över bygglovsansökan*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:73 yrkande 14 och med bifall till regeringens förslag antar 8 kap. 22 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

59. beträffande *hyresgästinflytande enligt bostadssaneringslagen*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:73 yrkande 12 och med bifall till regeringens förslag antar 8 kap. 31 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

60. beträffande *den enskildes ställning i bygglovsproceduren*
att riksdagen avslår motion 1984/85:2674,

61. beträffande *bygglovgivningen i de s. k. frikommunerna*
att riksdagen med bifall till motion 1984/85:3218 yrkande 1 avslår proposition 1984/85:207 och motionerna 1984/85:3217 yrkandena 1 a och 1 b, 1984/85:3218 yrkandena 2 och 3 och 1984/85:3219 yrkande 1,

62. beträffande *viss rådgivning till frikommunerna*
att riksdagen avslår motion 1984/85:3218 yrkande 4,

63. beträffande *byggnadsnämndens personal*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:71 och med bifall till regeringens förslag antar 11 kap. 4 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande.

64. beträffande *planeringsbidrag*
att riksdagen avslår motion 1985/86:73 yrkande 16,

65. beträffande *byggnadsnämndens granskning m. m.*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:73 yrkande 15 och med bifall till regeringens förslag antar 8 kap. 29 § första, tredje och fjärde styckena med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

66. beträffande *taxesättningen i bygglovsärenden m. m.*
att riksdagen

a) avslår motion 1985/86:69 yrkande 7,

b) med anledning av regeringens förslag antar 11 kap. 5 § andra stycket med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

67. beträffande *byggnadsnämndens skyldighet att ingripa vid olovligt byggande*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:69 yrkande 8 och med bifall till regeringens förslag antar 10 kap. 1 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

68. beträffande *byggnadsavgift som en del av avgiftssystemet*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:Bo504 såvitt nu är i fråga och med bifall till regeringens förslag antar 10 kap. 4 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

69. beträffande *särskild avgift som en del av avgiftssystemet*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:Bo504 såvitt nu är i fråga och med bifall till regeringens förslag antar 10 kap. 6 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

70. beträffande *vidare överväganden om ordningen för ingivande av besvär*
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

71. beträffande *förteckning av besvärsberättigade*
att riksdagen avslår motion 1985/86:77 yrkande 9,

72. beträffande *besvärsrättens omfattning*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:69 yrkande 9 och 1985/86:76 och med bifall till regeringens förslag antar 13 kap. 5 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

73. beträffande *möjlighet att överklaga bygglovsbeslut som godtagits enligt bostadssaneringslagen*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:80 yrkande 3 1 och med bifall till regeringens förslag antar 13 kap. 6 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

74. beträffande *domstolsprövning av vissa bygglovsfrågor*
att riksdagen avslår motion 1985/86:67 yrkande 2,

75. beträffande *ersättning till följd av vägrad rivning m. m.*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:73 yrkande 17 och med anledning av regeringens förslag antar 14 kap. 8 § första stycket punkterna 2 och 3 med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

76. beträffande *ersättning på grund av markanvändningsbestämmelser som ger företräde för turismen m. m.*
att riksdagen avslår motion 1985/86:92 yrkande 2,

77. beträffande *enhetlig kvalifikationsgräns*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:69 yrkande 10 och 1985/86:80 yrkande 3 m båda yrkandena såvitt nu är i fråga,

78. beträffande *ersättning för brunnen byggnad*
att riksdagen antar 14 kap. 7 § tredje stycket med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

79. beträffande *ackumulerad skada*
att riksdagen med anledning av motion 1985/86:Bo518 såvitt nu är i fråga och regeringens förslag antar 14 kap. 8 § fjärde stycket med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

80. beträffande *ersättning och inlösen vid kvalificerad skada*
att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:69 yrkande 10 och 1985/86:80 yrkande 3 m båda yrkandena såvitt nu är i fråga och regeringens förslag antar 14 kap. 8 § andra stycket och 10 § andra stycket med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

81. beträffande *rättegångskostnader i mål som väckts av sakägare*
att riksdagen med anledning av motion 1985/86:69 yrkande 11 och regeringens förslag antar 15 kap. 6 § med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

82. beträffande *ersättning för gatukostnadstvister m. m.*
att riksdagen med anledning av regeringens förslag antar 15 kap. 8 § andra stycket med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

83. beträffande *möjlighet att meddela tillverkningskontroll m. m.*
att riksdagen med anledning av regeringens förslag antar 8 kap. 29 § andra stycket och 16 kap. 2 § tredje stycket och 3 § med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

84. beträffande *genomförandetid för vissa äldre planer m. m.*
att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:69 yrkande 12 samt 1985/86:80 yrkandena 3 n och 3 o det förstnämnda och det sistnämnda motionsyrkandet såvitt nu är i fråga och med anledning av regeringens förslag antar 17 kap. 4 § andra stycket med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

85. beträffande *viss bestämmelse enligt byggnadsstadgan*
att riksdagen antar 17 kap. 4 § tredje stycket med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

86. beträffande *rätt till ersättning för ändring av vissa äldre planer*
att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:69 yrkande 12 samt 1985/86:80 yrkande 3 o båda yrkandena såvitt nu är i fråga och med anledning av regeringens förslag antar 17 kap. 8 § med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag,

87. beträffande *ikraftträdande av lagen*
att riksdagen med anledning av regeringens förslag antar 17 kap. 1 § första stycket med den lydelse som i bilaga 1 till detta betänkande betecknats som utskottets förslag.

88. beträffande *lagförslaget såvitt det inte behandlats ovan* att riksdagen i övrigt antar en plan- och bygglag enligt bilaga 1 till detta betänkande.

Stockholm den 8 oktober 1986

På bostadsutskottets vägnar

Kjell A. Mattsson

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Oskar Lindkvist (s), Magnus Persson (s), Erling Bager (fp), Per Olof Håkansson (s), Knut Billing (m), Margareta Palmqvist (s), Karl-Göran Biörsmark (fp), Bertil Danielsson (m), Rune Evensson (s), Birgitta Hambraeus (c), Tore Claeson (vpk), Nils Nordh (s), Margareta Gard (m) och Britta Sundin (s).

Reservationer

1 En ny plan- och bygglag (mom. 1)

Knut Billing, Bertil Danielsson och Margareta Gard (alla m) anser att utskottets yttrande och hemställan bort lyda:

Utskottet

Plan- och bygglagen

Frågan om en ny bygglagstiftning har varit aktuell i ca 20 år. Flera förslag har utarbetats. Förslagen har genomgående inneburit en ökning av det offentliga inflytandet över markanvändningen på den enskildes bekostnad.

Moderata samlingspartiet har genom åren konsekvent motsatt sig denna utveckling och arbetat för att de enskilda människorna skall få mer att säga till om. Den proposition om en ny plan- och bygglag (PBL) som nu behandlats har således föregåtts av en granskning av lagrådet under mer än ett år. Efter lagrådets bitvis skarpa kritik utarbetades en proposition som förelades riksdagen strax efter valet 1985.

Plan- och bygglagstiftningen handlar ytterst om vem som skall ha makten över markanvändningen, den enskilde markägaren eller politiker och den offentliga administrationen.

Det är ett värde i sig att medborgarna i så stor utsträckning som möjligt kan bli egendomsägare. Ägandet skänker oberoende och trygghet samt ger personlig tillfredsställelse. Den som äger någonting tar större ansvar för dess skötsel till fromma för såväl den enskilde som för samhället. Om ägandet stimuleras bidrar detta också till en önskvärd ökning av det reala sparandet.

Markäganderätten är av grundläggande betydelse för vårt samhälle. Med ägandet följer rätten att bruka egendomen, att bebygga och sälja den m. m. Ingrepp i äganderätten, exempelvis planläggning, kan dock motiveras med hänsyn till motstående intressen mellan markägare och behov av gemensamma eller allmänna anläggningar.

Rättigheter som givits genom offentliga beslut skall vara av absolut karaktär och kunna hävdas och nyttjas med fullständigt rättsskydd. Den rätt som givits fastighetsägare att bygga i enlighet med fastställda planer är en sådan rätt.

Alltsedan andra världskrigets slut har makten för politikerna ökat alltmer på de enskilda människornas bekostnad. Ett av de områden detta märks tydligast på är byggande och markanvändning. Framför allt är det rådigheten över egendomen som inskränkts. Som exempel på ingrepp i äganderätten kan nämnas att staten vid köp och försäljning av jord- och skogsbruksfastigheter bestämmer både köpare och pris. Rätten att bygga på icke planlagt område är borttagen. Genom markvillkoret bestämmer kommunerna i praktiken vem som får bygga i tätbebyggelse. Staten bestämmer om man får plantera skog på sin mark. Fiskerättsinnehavarens urgamla rätt att bestämma vem som skall få fiska och hur detta skall ske avskaffades för ett stort antal vattenägare häromåret. Även andra metoder att motverka äganderättens betydelse finns. Med låneregler favoriseras bostadsrätter så att numera

endast undantagsvis radhus byggs med äganderätt.

Denna utveckling måste brytas. Äganderätten skall innefatta bestämmanderätt över det ägda. I annat fall förlorar både friheten och tryggheten för alla egendomsägare sitt innehåll. Viljan att ta på sig ägaransvar, med de ekonomiska förpliktelser det för med sig, har minskat. Att fler människor blir egendomsägare är ytterst en demokratifråga. För att demokratin skall fungera krävs fria och oberoende människor som kan stå emot påtryckningar inte minst ekonomiska. Ett eget ägande bidrar till att stärka individerna.

Ett spritt ägande ökar också variationsrikedomen. De hyreslägenheter som i stor mängd producerades under 1960-talet hade t. ex. aldrig blivit så enformiga om de enskilda människorna fått bestämma.

Plan- och bygglagstiftningen måste stärka de enskilda människornas rättigheter och underlätta ett spritt ägande. Regeringens proposition om PBL har motsatt inriktning. Kommunalpolitikernas makt ökas. Detta tillsammans med reglerna för ersättning vid intrång gör att den enskilda äganderättens innehåll alltmer urholkas.

Inte i någon del av betydelse stärks den enskildes rätt i PBL-förslaget jämfört med i dag. När motsatsen hävdats har det som när det gäller t. ex. återuppbyggnad av eldhärjad fastighet varit fråga om en uppföljning av gällande praxis. I andra fall har man genom införandet av områdesbestämmelser givit kommunerna möjlighet att ta tillbaka en given rättighet.

Delreformer

Den nuvarande bygglagstiftningen behöver reformeras. Den intresseavvägning som beslutande instanser alltid gör har alltmer kommit att gynna det allmänna. Utgångspunkten för en förändrad byggnadslagstiftning skall vara att den enskilde medborgarens frihet ökas och rättsliga ställning förstärks med beaktande av det allmännas intressen. Det är oklokt att på en gång revidera hela plan- och bygglagstiftningen. Lagrådet som visserligen ur *lagstiftningsteknisk* synvinkel anser att en samlad revision är fördelaktig tycks vara medveten om att det rent innehållsmässigt är svårt att genomarbeta ett så stort lagkomplex. Det skriver att man får räkna med att en översyn kan bli nödvändig efter en tid. Det är detsamma som att erkänna att de människor som först råkar ut för PBL blir försöksobjekt.

Det är viktigt att lagarna är konsistenta såväl innehållsmässigt som rent lagtekniskt. Detta uppnås genom delreformer av nuvarande lagstiftning. Propositionen bör därför avslås av riksdagen.

Grundlagsfrågan

Lagrådets tyngsta kritik mot regeringsförslaget var att det stred mot grundlagen. I bl. a. motion 1985/86:66 (m) kritiserades också regeringens PBL-förslag för att det stred mot grundlagen. Under riksdagsbehandlingen ansåg ett enigt konstitutionsutskott (KU 1985/86:8 y) detsamma. Bostadsutskottet har därför tvingats att omarbeta regeringsförslaget så att det numera är förenligt med Sveriges grundlagar. Detta förfarande är unikt. Moderata samlingspartiet medverkade till dessa ändringar eftersom ett minimikrav på de förslag som föreläggs riksdagen skall vara att de är grundlagsenliga.

Förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen

Som tidigare framhållits måste det enskilda intresset stärkas. Detta framförs också i motion 1985/86:80 (fp). Den utveckling som skett under efterkrigstiden mot att allt fler verksamheter skall omfattas av tillståndsprövning hos olika myndigheter har moderata samlingspartiet aktivt motarbetat bl. a. genom reservationer i riksdagen. Det gäller t. ex. beträffande ett generellt strandskydd, generellt förbud mot dikning, tillståndsplikt för täktverksamhet och förköpslagen. Dessa och andra omotiverade restriktioner i markägaränderätten måste upphävas.

I motion 1985/86:67 (m) framförs att den enskilda äganderätten är en av de grundläggande rättigheterna i Europakonventionen och att äganderätten till mark främst innefattar rätten att bruka marken och att bebygga den. Utskottet instämmer i detta. Enligt motionen strider PBL också mot konventionen om de mänskliga rättigheterna eftersom PBL endast betonar det allmänna intresset. Även i motion 1985/86:80 (fp) yrkande 3 a framförs liknande synpunkter.

Det är tveksamt om det är förenligt med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna med ett förfarande där kommunala myndigheter skall göra intresseavvägningar mellan kommunalpolitiska och enskilda intressen. Det torde bli svårt att fullt ut beakta grundlagens krav på saklighet och opartiskhet. Kravet på likhet inför lagen kommer säkert inte att uppfyllas. Kommunerna får också möjlighet både att tvinga fram bebyggelse och att förhindra den trots motstånd från den enskilde markägaren. PBL kommer att tillämpas olika i olika kommuner. Även kan tillämpningen komma att variera i samma kommun med olika politiska majoriteter. Godtycket i lagtillämpningen sätts i system.

Genomförandetider

Ett av de ur den enskildes synpunkt sämsta förslagen i propositionen är systemet med genomförandetider. Det innebär att någon absolut byggrätt endast föreligger under genomförandetiden. Genom godtyckligt satta genomförandetider, inom ramen för 5 till 15 år, kan kommunerna skaffa sig total kontroll över markanvändningen särskilt som en icke utnyttjad byggrätt är skäl nog för en kommun att lösa in marken. Att som regeringen gör, motivera denna långtgående maktförskjutning med att markägarens ställning stärks under genomförandetiden, är närmast kränkande. Med de föreslagna genomförandetiderna blir planeringshorisonterna korta och osäkerheten stor. Fritidshustomter kan inte längre reserveras för nästa generation och företag kan inte längre kosta på sig att ha reservmark för eventuell expansion. Obebyggda tomter kan inte längre lämnas som säkerhet för lån utan man tvingas låna pengar till högre ränta vilket t. ex. driver upp bostadskostnaderna.

Uppfattningen att det i gällande lagstiftning är rätten till ersättning som gör att planeringsförutsättningarna blir låsta är felaktig. Låsningen kommer sig i stället av att kommunerna inte *vill* ersätta de personer som kommer i kläm vid en planändring.

Vid inlösen av fastigheter skall i princip även förväntningsvärden ersättas. I marknadsvärdet för en fastighet ingår alltid ett förväntningsvärde i höjande eller sänkande riktning. Detta påverkas naturligt nog också av åtgärder som stat och kommun vidtar. Byggandet av en genomfartsled kan verka sänkande medan förbättrad infrastruktur kan få motsatt effekt. Att människors förväntningar om framtiden bidrar till prissättningen på olika varor och tjänster är en central del av det marknadsekonomiska systemet.

Ett viktigt motiv för reglerna om omprövningsbara planer i PBL är att sätta press på markägaren att genomföra planen under genomförandetiden. Har så inte skett har kommunen rätt att expropriera fastigheten – ovisst till vilket värde. Även om marken inte socialiseras gör markägare med outnyttjade byggrätter förluster när genomförandetiden gått ut. Byggföretag och andra blir mindre intresserade av planlagd mark som byggreserv. Det är inte förbjudet att inneha sådan mark. Men bara det faktum att dessa markinnehav strider mot planeringsambitionerna påstås göra PBL:s regler motiverade. Enligt utskottets mening är det tvärtom av värde både för kommuner, näringsliv och medborgare med reservmark.

Frågan om vilken planstatus ett område har när genomförandetiderna gått ut är viktig. Planer gäller tills de ändras eller upphävs. Därför kan rent formellt s. k. planlösa tillstånd inte finnas. Däremot ger PBL kommunerna sådana instrument att innehållet i planen endast kan realiseras om kommunen så vill. För markägarna gör osäkerheten och utlämnandet till kommunalpolitikernas goda vilja att förhållandet ändå reellt kan betraktas som planlöst. Planen ger inte markägarna någon trygghet. Systemet med genomförandetider är oacceptabelt.

Nybyggnadsförbud

I dagsläget tillämpar många kommuner nybyggnadsförbud. Dessa har i vissa fall funnits i decennier. Skälen till nybyggnadsförbuden är i många fall att kommunerna vill ändra planen men inte vill betala tomtägarna för förluster som uppstår vid planändring. Denna ordning är oacceptabel för de enskilda fastighetsägarna. Utgångspunkten vid planändringar måste vara att markägare får behålla tidigare givna rättigheter. I annat fall skall de erhålla full kompensation för lidna förluster. Detta tvingar kommunerna till ett stort hänsynstagande till enskilda intressen.

Givetvis måste planer kunna ändras när förutsättningarna ändras. Att under den tidsperiod en planläggning äger rum belägga planområdet med nybyggnadsförbud är rimligt. En maximal tid för sådant förbud bör vara två år. Har inte planen ändrats under denna tid sätts nybyggnadsförbudet ur kraft.

Krav på byggnader m. m.

I dag styrs utformningen av byggnader i stor utsträckning av Svensk byggnorm som är mycket detaljerad. Enligt vår mening bör byggnormer endast innehålla enkla funktionskrav som t. ex. säkerhetsföreskrifter. Ett större ansvar läggs då på byggarna att utforma bostäder som folk vill ha. Det

kan också medföra att bostäderna blir billigare att bygga. Mångfalden kommer att öka.

Under en lång tid har moderata samlingspartiet arbetat för en förenkling av de regler som styr byggandet. I ett flertal riksdagsmotioner har framförts krav om att t. ex. Svensk byggnorm kraftigt skulle bantas.

Motion 1984/85:2801 (fp) yrkande 10 tar nu upp dessa tankegångar. Det hemställs att en skyndsam översyn av lagstiftningen på bostadsområdet skall göras i syfte att åstadkomma en avreglering och minskad detaljstyrning. Kravet på en utredning enligt motionen stämmer väl överens med de principer som ovan redovisats varför den tillstyrks.

Även i motion 1984/85:2152 (c) yrkande 5 krävs lättnader i normkraven i frågan om tillgänglighet för att underlätta tillkomsten av små billiga bostäder. Detta krav överensstämmer också med utskottets synsätt varför motionen tillstyrks.

Försvarsutskottet har i sitt yttrande över PBL påpekat att en flexibilitet beträffande uppvärmningssystem bör eftersträvas. Syftet är att svenska bränslen och uthålliga energiformer skall kunna användas i händelse av kris eller krig. Utskottet instämmer i detta yttrande vilket bör tas i beaktande i nyss nämnda utredning.

Att byggnader hålls i sådant skick att det går att vistas säkert i dem är en självklarhet. Utskottet förutsätter att ägarna underhåller sina byggnader så att detta är möjligt. Renovering av äldre byggnader bör ske varsamt. Det är inte rimligt att alltid eftersträva nybyggnadsstandard i äldre hus. Detta har framförts också i motion 1984/85:2217 (c) där det hemställs att dispenser från byggnormens krav om nybyggnadsstandard vid ombyggnad skall kunna göras. Detta är dock att gå en omväg. Genom begränsning av normkraven som ovan föreslagits tillgodoses syftet med motionen.

Vad gäller parkering föreslogs i lagrådsremissen att fastighetsägare skulle kunna bli skyldiga att svara för en parkerings tillkomst och drift. Parkeringsköp nämndes som exempel. Parkeringsköp innebär att en fastighetsägare av kommunen tvingas bidra ekonomiskt till kommunala parkeringsanläggningar. Lagrådet framhöll att det för närvarande råder osäkerhet om i vilken utsträckning det är lagligen möjligt att av en byggande kräva åtaganden av detta slag. Också frågan om förutsättningar och formerna för ett åtagande var enligt lagrådet ovissa.

Utskottet instämmer i lagrådets kritik. Ett system med parkeringsköp bör inte finnas.

Översiktsplaner

Enligt propositionen bör den kommunala översiktsplaneringen lagregleras. Hela kommunen får då någon sorts lagreglerad planstatus. Visserligen kommer, efter bostadsutskottets förändringar av regeringsförslaget, översiktsplaner inte att ha någon bindande verkan. Genom sitt innehåll kommer de dock i realiteten att vara starkt styrande. Risken är uppenbar att markanvändning och byggande utanför detaljplanelagt område helt kommer att styras av översiktsplanerna vilkas detaljeringsgrad dessutom ökar med tiden.

Utskottet stöder kravet i motion 1985/86:66 (m) att översiktsplaneringen skall vara frivillig och utgöra ett beslutsunderlag där olika utvecklingsalternativ skisseras. Planerna kan vara summariska och behöver inte omfatta hela kommunen.

Med denna typ av planer tillgodoses också kraven i motion 1985/86:69 yrkande 12 och motion 1985/86:80 yrkande 3 b varför dessa tillstyrks.

Områdesbestämmelser

I propositionen föreslås att kommunerna skall kunna använda ytterligare planinstitut i form av s. k. områdesbestämmelser. Dessa skall användas när kommunerna vill detaljreglera markanvändningen utanför detaljplanelagt område. Områdesbestämmelser hanteras av byggnadsnämnderna. De markägare som på grund av områdesbestämmelser får användningsmöjligheterna av sin mark inskränkta skall inte kunna få sin mark inlöst. Stora arealer mark kan på så sätt få begränsad nyttjanderätt. Detta är en av de avgörande förändringarna i PBL gentemot dagens lagstiftning. Med hjälp av områdesbestämmelser kan kommunerna begränsa den enskildes rådighet över markanvändningen på betydande arealer. Förslaget är oacceptabelt. Detta institut skall inte införas.

Detaljplan

Detaljplaner skall ersätta nuvarande stads- och byggnadsplaner. De ger dock kommunerna större möjligheter än i dag att detaljföreskriva hur byggnader får användas.

Reglerna riskerar att bli alltmer detaljerade. Reglering av varusortiment och i praktiken etableringskontroll kan bli några resultat.

Detaljplanernas korta genomförandetider innebär också att kommunerna blir tvingade att lägga ned mer arbete på planeringsarbete än i dag. Utredningar, planbedömningar, revisioner och nya planer blir en ständigt återkommande uppgift och måste göras oftare än i dag. Detta leder till ökad byråkrati och ökade kostnader.

När det gäller livsmedelshandel får kommunerna begränsa eller förbjuda den med hänsyn till vad som bedöms vara en "lämplig samhällsutveckling".

Detta är uppenbart stridande mot marknadsekonomiska grundprinciper, vilka påtalas i motion 1985/86:66 (m) och 1985/86:80 (fp). Det är orimligt att politiker styr varuutbud och tillgänglighet för detalj- och partihandel. Det är konsumenten som själv skall välja var och när inköpen skall göras. Ju fler försäljningsställen desto större valfrihet. Även bensinstationer bör kunna tillhandahålla den service som livsmedelsförsäljning innebär. Det är dessutom i många fall ett villkor för att de skall kunna överleva.

I motion 1984/85:2707 (m) yrkande 20 föreslås att ändringar i nuvarande lagar skall göras så att det blir möjligt att differentiera servicenivån i olika detaljplaneområden. Det bör framhållas att detta endast kan komma i fråga i helt nya planområden för fritidsbebyggelse där reglerna kan bli kända för alla som flyttar dit. Motionen tillstyrks.

Gatukostnader

Reglerna för gatukostnaderna har inte fungerat tillfredsställande. Sedan lagen trätt i kraft har det uppstått problem med tillämpningen. Därför måste lagen ändras. Utskottet anser att följande principer skall gälla.

- Fördelningen av kostnader för gator och andra anläggningar skall endast omfatta de fastigheter som får särskild nytta av åtgärderna. Fördelningen skall också ta hänsyn till att befintliga fastigheter som regel har betalat ersättning för de äldre gatorna. Endast fastigheter som ligger i anslutning till de nya gatorna skall drabbas av avgifter. Om anläggningsarbetena utförs enbart för att möjliggöra delning av ett antal fastigheter skall kostnaderna endast bäras av dessa.
- Kommunerna skall ha samrådsskyldighet beträffande utredningar om gatukostnadsersättning. Om fastighetsägare motsätter sig föreslagen standard hänskjuts frågan till samtliga berörda fastighetsägare. Kommunen skall inte kunna fatta beslut som går emot majoriteten av dessa fastighetsägare.
- De möjligheter som finns i lagen att jämka betalningsvillkoren skall tillämpas generöst. Detta bör innebära att fastighetsägarna erbjuds lån, borgen för lån, långa amorteringstider eller anstånd med betalning i avvaktan på att fastighet säljs eller delas.

Kommunfullmäktige får inte delegera beslut om gatukostnader.

Med ovan skisserade förslag tillgodoses motion 1984/85:2676 (m) och motion 1985/86:72 (m).

Regionplan

Nu gäller en särskild lag om regionplaneringen enbart för Stockholms län. Det är otillfredsställande med en speciallagstiftning för olika landsdelar. Det behov av samordning som föreligger bör kunna tillfredsställas på samma sätt i Stockholms län som i övriga landet. I motion 1984/85:78 (m) framförs liknande tankegångar. Riksdagen bör upphäva lagen (1968:598) angående handläggning av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län. Därmed tillgodoses syftet med motionen.

Bygglov

Enligt propositionen skall bygglovsplikten både kunna minskas och utökas. Detta är tänkt att ske med hjälp av områdesbestämmelser. Överenskommelsen mellan socialdemokraterna och centern innebär i detta hänseende en skenbar förbättring eftersom bygglovsplikten generellt skall minskas i glesbygden. Samtidigt öppnas möjligheterna för kommunerna att kräva bygglov i glesbygd och att t.o.m. utöka bygglovsplikten med de ovan kritiserade områdsbestämmelserna.

Bygglovsplikten utanför planlagt område kan minskas. Om en kommun av exempelvis kulturhistoriska skäl vill reglera byggandet i något avseende inom ett visst område bör detaljplaneinstitutet väljas. Härigenom skulle det bli möjligt att slopa lämplighetsprövning och bygglov för en- och tvåfamiljshus

och motsvarande i områden som ej omfattas av detaljplan.

Inom områden med detaljplan skall bygglovsplikt i princip gälla. Ramen för de åtgärder som kan vidtas utan bygglov bör dock vidgas. Det gäller exempelvis underhåll, om- och tillbyggnader. Därmed ges kommunerna ingen möjlighet att utöka bygglovsplikten.

Genom ställningstagandet att bygglovsplikten utanför planlagt område skall minskas bifalls motion 1984/85:664 och därmed tillgodoses motion 1984/85:2684 (m) och motion 1984/85:2801 (fp) yrkande 12.

I motion 1985/86:2674 (fp) hemställs att en utredning skall tillsättas med uppgift att utarbeta förslag till förbättringar av den enskildes ställning i bygglovsproceduren. Mot bakgrund av ovan redovisade principiella ståndpunkt anser utskottet att förslaget är utmärkt och tillstyrker motionen.

Ersättningsbestämmelser

Vad gäller ersättningsbestämmelserna vid intrång är regeringens förslag utmanande. Lagrådet har påtalat att det är tveksamt om förslaget är förenligt med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna på grund av tålighetströsklar på upp till 20 %.

Överenskommelsen mellan socialdemokraterna och centern innebär en förändring av ersättningströsklarna i fråga om vissa markreglerande åtgärder jämfört med propositionen. Markägare skall tåla bagatellartade intrång. Vad som är bagatellartat blir dock en bedömningsfråga. Till yttermera visso kommer likadana skador att bedömas olika, eftersom det i uppgörelsen anses att ersättningsbeloppet skall vara avhängigt av markägarens ekonomiska ställning. Detta är en från rättssäkerhetssynpunkt stötande ståndpunkt.

I överenskommelsen föreslås att den högsta gränsen för intrång som någon skall tåla är 10 % och då endast om det rör sig om ett i absoluta tal litet belopp. Med tanke på att 10 % hittills från regeringshåll ansetts som bagatellartat, kan man befara att 9 % nu blir den allmänt tillämpade gränsen.

I fråga om byggnadsreglerande åtgärder skall enligt överenskommelsen avdrag för belopp under tålighetströskeln göras. En självrisk i markägandet införs därmed.

Enligt utskottets mening skall markägaren hållas skadeslös vid ingrepp i äganderätten. Det betyder att också förväntningsvärde i görligaste mån skall ersättas och att ingrepp i pågående markanvändning skall ersättas. Det gäller även om en förändring av produktionsinriktning för jordbrukare förhindras. På så sätt bär stat och kommun det fulla ansvaret av de beslut som fattas. Genom att PBL med följdlagstiftning ger kommunerna möjligheter att besluta om vittgående inskränkningar i äganderätten kommer antalet markägare som råkar ut för ingrepp att bli fler än i nuläget. De totala intrången för bl. a. jord- och skogsbruket ökar.

Domstolsprövning

I bl. a. motion 1985/86:66 från moderata samlingspartiet framförs att rättegångskostnadsreglerna bör ändras så att inte enskild part avstår att få sin rätt prövad på grund av risken att få ersätta motpartens rättegångskostnader.

En spärr för s. k. okynnesmål måste dock finnas. Med tanke på att en stor andel domar ändras i högre instans bör samma regler för rättegångskostnader gälla för ett mål i samtliga instanser.

Övergångsbestämmelser

Som en konsekvens av systemet med tidsbegränsade byggrätter riskerar alla planer att förlora sin giltighet. För den som är fastställd före 1979 skall genomförandetiden anses ha gått ut. Övriga får en ytterst begränsad genomförandetid efter fem år.

I huvudsak kommer inte någon kompensation till markägarna för förluster att betalas ut. Endast om mycket bestämda kriterier är uppfyllda kan kompensation erhållas.

Övergångsbestämmelserna är en följd av systemet med genomförandetider. Kommunpolitikerna får genom denna bestämmelse frihet att sätta gällande planer ur spel utan att behöva ersätta markägarna. Det är självklart att även ägare till tomter som har byggrätt enligt gamla planer skall kompenseras för förluster som orsakas av statliga och kommunala beslut. Det enda sättet att undvika den konfiskation som kan bli fallet med PBL är att avslå hela förslaget till ny PBL.

Med anledning av det anförda tillstyrker utskottet bifall till motion 1985/86:66. Propositionen och motioner med ändringsförslag avstyrks.

Det betyder att nuvarande lagstiftning successivt reformeras. Bl. a. följande principer bör ligga till grund för en ny lagstiftning.

Plansystem. Generalplanen avskaffas och ersätts med en frivillig översiktsplan. Översiktsplanen skall inte vara styrande utan i stället utgöra ett beslutsunderlag, i vilket olika utvecklingsalternativ skisseras. Snabbhet och flexibilitet i planprocessen eftersträvas.

Kommunerna skall själva fastställa detaljplanerna eftersom de har bättre detaljkännedom än den statliga myndigheten.

Alla planer med rättsverkan skall kunna överklagas.

Ersättningsbestämmelser. Vid planändringar skall utgångspunkten vara att full ersättning för förluster skall ges. Vid intrång och andra markreglerande åtgärder skall markägarna hållas skadeslösa. Om byggnader bedöms vara av sådant kulturhistoriskt värde att de skall bevaras skall fastighetsägarna kunna erhålla kompensation för fördyringar som drabbar dem på grund av detta.

Byggnadsförbud. Det skall inte vara möjligt för kommuner att år efter år låta byggnadsförbud ligga över stora områden. Temporära nybyggnadsförbud måste dock kunna tillgripas vid planändringar. Kommunerna måste i en sådan situation kunna visa att de verkligen arbetar med en detaljplan för att få införa byggnadsförbud. Byggnadsförbud får gälla i högst två år. Kommunen har då denna tidrymd att utarbeta ny plan.

Plangenomförande. Det måste ges positiva incitament till plangenomförande i stället för de negativa som begränsade byggrätter innebär. Det behövs andra effektivare metoder för att garantera ett plangenomförande. Exploateringssamverkan är ett exempel på sådana metoder.

Byggande utanför plan. Det räcker med att detaljplaner läggs för

tättbebyggda områden och för områden i känsliga kulturmiljöer m. m. Byggande utanför planlagt område kan därmed släppas helt fritt.

Minskat byggkrångel. Reglerna i byggnadsstadga och Svensk byggnorm måste förenklas och detaljeringsgraden minskas. Bygglovsplikten för ombyggnads- och tillbyggnadsåtgärder bör slopas utom i speciellt känsliga områden. Därmed minskas också byråkratin i byggandet. Har inte byggnadsnämnden reagerat på anmälan inom tre månader får detta betraktas som att byggnadslov beviljats.

Sammanfattning

Vad utskottet ovan anfört innebär sålunda ett avslag på de i detta betänkande behandlade propositionerna 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag och 1984/85:207 om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner. Beträffande sistnämnda propositioner gäller att ett genomförande av vad utskottet nu anfört om byggnadslovgivningen innebär en betydande lättnad jämfört med i dag. Några speciella byggnadslovsregler för vissa kommuner behövs därför inte.

Utskottets förslag till riksdagen innebär en tillstyrkan av moderata samlingspartiets partimotion 1985/86:66 yrkande 1, av folkpartiets partimotioner 1984/85:2801 yrkande 10 såvitt nu är i fråga, 1985/86:80 yrkande 1, centerpartiets partimotion 1985/86:69 yrkande 1 såvitt nu är i fråga. Vidare tillstyrker utskottet motionerna 1984/85:664 (m), 1984/85:783 (m), 1984/85:2152 (c) yrkande 5 och 1984/85:2674 (fp).

Utskottets ställningstagande ovan innebär också att utskottet föreslår riksdagen att med anledning av moderata samlingspartiets partimotioner 1984/85:2707 yrkande 20 och 1985/86:66 yrkande 2, motionerna 1984/85:2676 (m), 1984/85:2684 (m) och 1985/86:72 (m) som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet ovan anfört om en reformerad byggnadslagstiftning.

Övriga i detta betänkande behandlade motionsyrkanden avstyrks. Vissa av dem har tillgodosetts genom vad utskottet ovan förordat och föreslagit.

Hemställan

Utskottet hemställer[1]

att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:664, 1984/85:783, 1984/85:2152 yrkande 5, 1984/85:2674, 1984/85:2801 yrkande 10 såvitt nu är i fråga och yrkande 12, 1984/85:3218 yrkande 1, 1985/86:66 yrkande 1 och 1985/86:80 yrkande 1 samt med anledning av motionerna 1984/85:2676, 1984/85:2684, 1984/85:2707 yrkande 20, 1984/85:3218 yrkandena 2–4, 1985/86:66 yrkande 2, 1985/86:69 och 1985/86:72

a) avslår propositionerna 1984/85:207 och 1985/86:1 samt motionerna 1984/85:1097, 1984/85:1478, 1984/85:2135, 1984/85:2217, 1984/85:2319, 1984/85:3217 yrkande 1, 1984/85:3219 yrkande 1, 1985/86:67, 1985/86:68, 1985/86:70, 1985/86:71, 1985/86:73, 1985/86:74, 1985/86:75, 1985/86:76, 1985/86:77, 1985/86:78, 1985/86:79, 1985/86:80

[1] Vid bifall till denna hemställan förfaller utskottets hemställan i dess helhet.

yrkandena 2 och 3 a–o, 1985/86:92 yrkande 2, 1985/86:Bo502, 1985/86:Bo503, 1985/86:Bo504, 1985/86:Bo505 yrkande 1, 1985/86:Bo506, 1985/86:Bo508, 1985/86:Bo510, 1985/86:Bo512 yrkande 1, 1985/86:Bo516, 1985/86:Bo517, 1985/86:Bo518 och 1985/86:Bo520.

b) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2 En ny plan- och bygglag (mom. 1)

Erling Bager och Karl-Göran Biörsmark (båda fp) anser att utskottets yttrande och hemställan bort lyda:

Utskottet

Sammanfattning av regeringens förslag m. m.

I proposition 1985/86:1 läggs fram ett förslag till en ny plan- och bygglag (PBL). Avsikten är att PBL skall ersätta den nuvarande byggnadslagen (BL), byggnadsstadgan (BS) och lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande.

Lagförslagets huvudsakliga inriktning kan sammanfattas på följande sätt.

Alla kommuner skall ha en översiktsplan som omfattar kommunens hela yta. Planen skall kunna ändras och fördjupas för olika delområden. Områdesbestämmelser kan antas för att bl. a. säkerställa syftet med översiktsplanen inom begränsade områden. Dagens stadsplan och byggnadsplan föreslås ersättas av en enda som kallas detaljplan. Regionplan skall kunna användas för samordning av flera kommuners planläggning.

Nybyggnadsförbuden avvecklas. Detaljplaner föreslås för en genomförandetid som begränsar byggrätten i tiden. Om en byggnad strider mot detaljplanen, får fastighetsägaren ändå göra både yttre och inre ändringar av byggnaden.

Länsstyrelsens fastställelseprövning av planer föreslås slopad. Länsstyrelsen skall på vissa i lagen angivna grunder kunna upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Översiktsplaner skall inte prövas av länsstyrelsen.

Medborgarinflytandet avses förbättras. Alla boende som berörs av en plan eller ett beslut om tillstånd, skall, liksom hyresgästernas organisationer, ha samma ställning som sakägarna.

Tillstånd till byggande m. m. avses lämnas i form av bygglov, rivningslov och marklov. Förhandsbesked skall kunna lämnas beträffande åtgärder som kräver bygglov.

Skyldigheten att söka lov skall kunna varieras genom kommunala beslut. Kommun kan besluta att vissa åtgärder inom områden utan detaljplan får utföras utan bygglov. Exempel på sådana åtgärder är uppförande av komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och inre ändringar av byggnader. För områden med detaljplan föreslås kommunerna i planen ges möjlighet att besluta att enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader får uppföras eller byggas till eller på annat sätt ändras utan lov.

Av den ovan redovisade sammanfattningen framgår att propositionens

förslag i allt väsentligt bygger på principerna i dagens byggnadslagstiftning. Emellertid innebär trots detta ett förverkligande av regeringens förslag en genomgripande förändring av nu gällande ordning för den fysiska planeringen.

Den nuvarande byggnadslagstiftningen är svåröverskådlig. I byggnadsstadgan återfinns en mängd regler som borde finnas i en förordning. Lagstiftningen är också otidsenlig bl. a. för att i den inte regleras den översiktliga planering som nästan alla kommuner bedriver. Det saknas t. ex. även lagregler för medborgarinflytande över denna planering.

Många fastigheter har kommit att beläggas med nybyggnadsförbud. Nybyggnadsförbuden är ett resultat av att planerna har en obegränsad giltighetstid. Detta har medfört att det finns många byggrätter som samhällsutvecklingen gjort mycket olämpliga. Då kommunerna har saknat resurser att upprätta och genomföra nya planer och i samband med det ge ersättning till fastighetsägare med byggrätter har de i stället valt att lägga nybyggnadsförbud.

Byggnadslagstiftningen berör i hög grad den enskildes intressen. Det understryker ytterligare vikten av en enkel lagstiftning som är lätt att överblicka. Det får inte råda några oklarheter om t. ex. vilka åtgärder som kräver bygglov. I dessa avseenden är PBL en förbättring, t. ex. genom att det i lagen införs en rätt att erhålla förhandsbesked vid ansökan om bygglov och genom att skyddet för pågående markanvändning förstärks.

Sammanfattning av utskottets förslag

En rad politiska beslut under senare år har försvagat den enskildes ställning gentemot det allmänna. Förslaget till ny plan- och bygglag utgör – som det nu är utformat – ytterligare ett steg i samma riktning. Det kan därför enligt utskottets uppfattning inte godtas i sitt nuvarande skick.

Som anförs i folkpartiets partimotion 1985/86:80 är det emellertid angeläget att en ny och modern plan- och bygglag kan komma till stånd. De långvariga byggnadsförbuden är ett av flera tecken på att det nuvarande regelsystemet är föråldrat. Utskottet anser därför att den gällande bygglagen inte kan ligga till grund för ett successivt reformarbete.

Planering är ofta en fråga om avvägningar mellan olika angelägna men sinsemellan motstridande intressen. Utan en genomtänkt lagstiftning riskerar viktiga värden såsom kulturminnes- och naturvård att komma i kläm.

Det måste dock starkt understrykas att utgångspunkten för en plan- och bygglag måste vara den enskildes rätt att förfoga över sin egendom. Det är bara med stöd av lagen som den enskilde kan hävda sin rätt gentemot myndigheterna. När allmänna intressen måste göra sig gällande skall rimliga ersättningsregler garantera kompensation.

Under utskottsarbetet har vissa förbättringar föreslagits, framför allt vad gäller kraven på bygglov utanför tätbebyggelse men också vissa avsnitt i ersättningsreglerna. Förbättringarna är dock enligt utskottets uppfattning inte tillräckliga. De förändringar som måste komma till stånd är så pass omfattande att den föreliggande propositionen bör avslås och regeringen få i uppdrag att återkomma till riksdagen med ett omarbetat förslag.

Mot denna ordning kan invändas att den skulle innebära en viss försening av en redan utdragen lagstiftningsprocess.

Men enbart det faktum att ett omfattande och mångårigt lagstiftningsarbete nu är inne i sitt slutskede är inte tillräckligt skäl att godta ett regelsystem som efter viss tid kan beröva människor byggrätter utan ersättning. Ett nytt förslag till plan- och bygglag som utgår från vad nedan förordas bör skyndsamt föreläggas riksdagen.

Utskottet utvecklar nedan sin syn på hur en plan- och bygglag bör utformas samt motiven för att avslå det nu föreliggande regeringsförslaget. Enligt utskottets mening bör riksdagen alltså avslå propositionen och hemställa att regeringen återkommer med ett nytt förslag som tillgodoser följande krav på förbättringar.

- Den enskildes ställning bör framhävas tydligare i lagen. I PBL sägs att mark får bebyggas om det är lämpligt ur allmän synpunkt. Utskottet föreslår att lagen utformas så att det finns en rätt att bygga men att den kan inskränkas beroende på allmänna intressen. Härigenom utformas också lagen i enlighet med Europadomstolens tolkning av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som Sverige har skrivit under.
- Det är angeläget att översiktsplanerna inte blir alltför detaljerade. Införandet av en översiktsplan får inte leda till ett kostsamt och omfattande planeringsarbete i kommunerna.
- I propositionen föreslås att en detaljplan ges en genomförandetid på 5–15 år. Enligt utskottets mening bör detta ändras så att genomförandetiden normalt skall sättas till lägst 15 år, i undantagsfall till 10 år. Någon maximitid bör inte anges i lagen.
- Kommunen skall inte ges möjlighet att utan normalt expropriationsförfarande lösa in mark som inte har bebyggts sedan genomförandetiden i en plan har gått ut.
- Möjligheterna för kommunerna att besluta att åtgärder får vidtas utan krav på bygglov bör utökas väsentligt. Det skall t. ex. alltid vara möjligt att besluta att garage, förråd, bastu osv. skall få byggas utan lov.
- Alla skall ha rätt att göra mindre tillbyggnader eller mindre ombyggnader även om åtgärderna strider mot en detaljplan eller andra bestämmelser.
- Avskaffandet av det s. k. tätbebyggelseförbudet måste innebära att det blir lättare att få bygglov i områden som inte är detaljplanerade.
- Kommun skall inte kunna vägra bygglov i mer än två år med hänvisning till att kommunen avser att upprätta en detaljplan för ett område.
- Kommunens beslut om förhandsbesked om rätt att bygga skall gälla i minst ett år.
- Det skall inte vara möjligt att i detaljplan reglera utvecklingen av handeln.
- Organisationer som berörs av en plan, t. ex. miljögrupper, naturvårdsföreningar och köpmannaföreningar skall ha möjligheter att påverka planarbetet och rätt att överklaga beslut.
- Hyresgästerna skall kunna överklaga ett beslut om bygglov även om hyresgästföreningen tillstyrkt bygglovet enligt bostadssaneringslagen.

- Ersättningen till fastighetsägare för vissa bebyggelsereglerande åtgärder som t. ex. att vägra rivningslov och skydd för kulturhistoriskt värdefulla fastigheter måste utformas så att enskildas rätt bättre tillvaratas.
- Planer som är fastställda efter 1978 skall ges en genomförandetid på tio år efter PBL:s ikraftträdande. Ersättningsreglerna till markägare i områden med äldre planer med nybyggnadsförbud måste bli generösare än i det liggande förslaget.

Vad utskottet nu sammanfattningsvis redovisat om en ny PBL utvecklas ytterligare nedan. Utskottets uppfattning om innehållet i en sådan ny lagstiftning tillgodoser kraven i folkpartiets partimotion 1985/86:80.

Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp

Inledning

En fråga som behandlas ingående bl. a. i lagrådets yttrande över PBL-förslaget gäller hur PBL:s reglering av kommunernas planläggning förhåller sig till bestämmelserna om normgivning i regeringsformen (RF). Denna fråga har också ägnats stor uppmärksamhet i propositionen och under riksdagsbehandlingen. Beträffande översiktsplanerna har satts i fråga om dessa kan anses innefatta bindande riktlinjer. Vad rör områdesbestämmelser och detaljplaner är frågan om dessa skall anses utgöra föreskrifter enligt RF:s mening eller om de är förvaltningsbeslut. I ett yttrande till bostadsutskottet anför konstitutionsutskottet att det i dessa frågor finns utrymme att komma till olika tolkningsresultat och att det inte är acceptabelt att denna osäkerhet kvarstår. Med anledning av de olika uppfattningar som förts fram har bostadsutskottet utarbetat ett förslag till ändringar i propositionens lagförslag i avsikt att undanröja oklarheten i fråga om PBL-förslagets förenlighet med normgivningen enligt RF. Bostadsutskottet beslöt den 20 mars 1986 inhämta lagrådets yttrande över förslaget. Lagrådet avgav den 3 april ett yttrande över förslaget. Bostadsutskottets lagrådsremiss samt lagrådets yttrande har tagits in i en bilagedel till detta betänkande. Utskottet hänvisar till denna bilaga.

Bostadsutskottets förslag till utformning av ett nytt PBL-förslag

Det nya PBL-förslaget som regeringen enligt utskottets uppfattning bör förelägga riksdagen bör självfallet vara utformat så att varje tvekan om plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp undanröjs. I avsikt att undanröja denna tvekan måste plansystemet i PBL i detta hänseende ges en annorlunda utformning. Utskottet hänvisar i denna fråga till sin lagrådsremiss i ärendet av den 20 mars 1986 och lagrådets yttrande över remissen den 3 april 1986.

Med utgångspunkt i remissen och lagrådets yttrande vill utskottet framhålla vikten av att, i ett nytt PBL-förslag, översiktsplanerna inte görs till ett bindande planinstrument för den efterföljande planeringen och för eventuell bygglovgivning utanför detaljplan. Översiktsplanerna får inte göras mera

omfattande och detaljerade än vad den aktuella planeringssituationen kräver.

Om i ett framtida plansystem områdesbestämmelser skall ingå som en del i plansystemet måste bestämmelserna utformas så att de omfattar endast begränsade delar av en kommun. De får heller inte rikta sig till ett för stort antal fastigheter eller träffa alltför många människor. Personkretsen bör med andra ord begränsas i numerärt avseende.

Även beträffande detaljplaneinstitutets utformning har detta en geografisk och en numerär aspekt.

Utskottet föreslår att riksdagen med bifall till vad i folkpartiets partimotion 1985/86:80, i bostadsutskottets lagrådsremiss och i lagrådets yttrande anförts som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet ovan förordat om förändringar i avsikt att uppnå förenlighet mellan RF och PBL.

Utskottet föreslår att vad lagrådet förordat beträffande ändringar i PBL-förslaget får vägleda det fortsatta arbetet. Dock bör såvitt avser 4 kap. 1 § den av utskottet föreslagna förändringen gälla. Detta innebär att det av översiktsplanen skall framgå grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden.

Europakonventionen – PBL

Enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll till Europarådskonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är konventionsstaterna förpliktade att lämna envar fysisk eller juridisk persons egendom okränkt. Denna förpliktelse måste vara utgångspunkten för regleringen i PBL av rätten till bebyggelse av mark. Av konventionen följer visserligen att nyttjandet av enskild egendom kan inskränkas av hänsyn till allmänna intressen. Den i propositionen föreslagna lydelsen av 1 kap. 6 § ger emellertid inte uttryck enbart åt detta utan anger att allmänna intressen skall vara helt avgörande för om marken skall få användas för bebyggelse eller inte. Den i regeringsförslaget förordade lydelsen kan därför inte anses vara förenlig med den tolkning som Europadomstolen gjort av konventionen. Av konventionen följer att det måste ske en avvägning av olika allmänna och enskilda intressen i bebyggelsefrågor. Detta bör också komma till klart uttryck i lagtexten. I riksdagens tillkännagivande till regeringen att utforma ett nytt PBL-förslag bör ingå ett uttalande härom. Vad nu förordats innebär en anslutning till vad i motion 1985/86:67 (m) yrkande 1 och i folkpartiets partimotion 1985/86:80 föreslagits.

Ett system med genomförandetid – genomförandetidens längd

För att komma till rätta med problemen med långvariga nybyggnadsförbud är det motiverat att införa en ordning med genomförandetider. En förutsättning för att utskottet skall vara berett att acceptera en sådan ordning är dock att kommunen i vidare omfattning än vad regeringen har föreslagit skall betala ersättning för skador som kan följa på ändring eller upphävande av en plan. Till denna fråga skall utskottet återkomma nedan. I fråga om hur lång tid som bör förflyta innan en plan skall få ändras, dvs. hur lång genomföran-

detiden skall få vara, har utskottet en annan uppfattning än den som kommer till uttryck i propositionen. Den föreslagna minimitiden fem år är för många fastighetsägare alldeles för kort för att medge genomförande av större byggprojekt. Den minsta tid som generellt bör tillåtas är 15 år. I undantagsfall kan den minsta tiden få sättas till 10 år. När det gäller att bestämma genomförandetidens längd, bör det avgörande vara vilken typ av bebyggelse som planen skall reglera. Detaljplaner för bostadsområden bör kunna ges en betydligt längre genomförandetid. Den minsta tiden för sådana planområden bör inte vara kortare än 15 år. Någon övre gräns bör inte anges i lagstiftningen. Kommunerna kan alltså fastställa planer som ger den enskilde rätt att bebygga mark under mycket lång tid, exempelvis 30 eller 40 år. Det bör slutligen också göras möjligt för kommunerna att anta planer utan någon genomförandetid alls. Utskottets uppfattning överensstämmer med vad som förordats i folkpartiets partimotion 1985/86:80. Ett tillkännagivande i enlighet med motionärernas förslag bör därför göras av riksdagen.

Inlösen efter genomförandetidens utgång

Enligt 6 kap. 24 § andra stycket lagförslaget avses kommunen efter genomförandetidens utgång få rätt att lösa in mark som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med en detaljplan. Utskottet anser att kommunerna inte bör ges en sådan lösenrätt. Anledningen till att en plan inte har genomförts kan vara att planen varit så utformad att den varit svår att förverkliga. Det kan också finnas andra skäl till att markägaren inte bebyggt sin mark, t. ex. att han velat spara den för sina barn eller andra anhöriga. Markägarens motiv bör kunna prövas mot de motiv som kommunen kan ha för att vilja lösa marken. Kommunen bör därför vara hänvisad till att ansöka om expropriationstillstånd varvid dess behov av marken bör vägas mot markägarens synpunkter. Yrkande 3 d i folkpartiets partimotion 1985/86:80 bör därför bifallas. Ett tillkännagivande till regeringen om att ett nytt PBL-förslag tar hänsyn till vad nu och i partimotionen förordas bör sålunda göras av riksdagen.

Klimatdata

Det har under senare år vuxit fram en ökande medvetenhet och kunskap om vikten av att beakta klimatologiska förhållanden vid placering och utförande av byggnader. Inte minst ur energihushållningssynpunkt är det av stor betydelse att bebyggelsen anpassas till dessa förhållanden. Vid byggnadens placering bör sålunda hänsyn tas till orientering i väderstreck, vanligen rådande vindförhållanden, befintlig växtlighet, områdets typografi samt byggnadens utformning med avseende t. ex. på skuggande byggnadsdelar m. m. Genom att redan vid bebyggelseplaneringen ta hänsyn till klimatdata av detta slag skapas förutsättningar för att byggnaderna placeras på ett sätt som främjar god energihushållning.

Enligt bostadsutskottets mening bör det med hänvisning till det ovan anförda i det omarbetade förslaget till PBL skrivas in att klimatdata skall beaktas vid bebyggelseplanering. Vad nu anförts ligger helt i linje med

förslaget i motion 1985/86:Bo510 (fp). Riksdagen bör med anledning av motionen som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet nu anfört.

Utformning av föreskrifter till byggnadslagstiftningen m. m.

Som framhålls i folkpartiets partimotion 1984/85:2801 är bostadsmarknaden en av de mest reglerade sektorerna i samhället. Det finns sålunda en rad statliga och kommunala instrument som alla styr byggandet i olika avseenden. Det gäller t. ex. bostadslångivningen, förvärvs- och förköpslagstiftningen, mark- och anbudsvillkor samt bostadsanvisningslagen. Sammantaget har regelsystemet nu blivit så omfattande och så svåröverskådligt att en tillfredsställande överblick saknas.

Utvecklingen har nu gått så långt att regelverket föder sig självt. Det finns en uppenbar risk att det blir så detaljerat att de väsentliga regleringarna skyms av oväsentligheter och smådetaljer. Svensk byggnorm (SBN) utgör enligt bostadsutskottets mening ett talande exempel härpå. Byggnormen har i dag fått en sådan omfattning att de ur olika aspekter nödvändiga reglerna i det närmaste drunknar i den flod av onödiga detaljregleringar som SBN också omfattar.

Förutom att den ökade regelfloran i SBN skapar ett omfattande och svåröverskådligt regelsystem medför den också ökade kostnader för bostadssektorn – kostnader som den boende till sist får betala. Det går dock att komma till rätta med dessa problem. I det uppmärksammade Uppsalaexperimentet med "normfritt byggande" lyckades sålunda byggföretagen pressa byggnadskostnaderna högst väsentligt. Resultatet från anbudstävlingen visade bl. a. att hyrorna i nya lägenheter skulle kunna sänkas med upp till 55 kr./m^2 bara genom en mer flexibel tillämpning av gällande byggnormer.

Vad som nu redovisats leder utskottet till slutsatsen att utformningen av byggnormen måste ses över. Utgångspunkten bör härvid vara att regleringen endast skall omfatta sådana krav som är nödvändiga med avseende på de boendes hälsa och säkerhet. Dessutom bör normen reglera energifrågor och frågor om handikapptillgänglighet. Övriga regler kan enligt bostadsutskottets mening utmönstras ur byggnormen.

Vad utskottet nu med anledning av folkpartiets partimotion 1984/85:2801 yrkande 10 såvitt nu är i fråga anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Bullervärden

I Svensk byggnorm (SBN) regleras vilka ljudnivåer som inomhus kan accepteras från olika bullerkällor. Dessa bullervärden har fastställts med utgångspunkt i vad som enligt hälsoskyddslagstiftningen är att betrakta som sanitär olägenhet.

Enligt hälsoskyddslagstiftningen är en störning som kan vara skadlig för människans hälsa och som inte är ringa eller tillfällig att betrakta som en sanitär olägenhet. Frågan om en störning skall anses vara ringa eller ej är i sin tur beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Härvidlag kan det finnas betydande skillnader mellan olika människor. Många

människor lider av överkänslighetsreaktioner. Störningar som ger upphov till sådana reaktioner hos många människor kan betraktas som sanitär olägenhet. Ett hänsynstagande till människor som är något känsligare än "normalt" skall alltså enligt utskottets mening göras vid bedömningen av vad som är sanitär olägenhet.

I praxis har det visat sig att bullerstörningar mycket ofta förorsakar besvär för människor som kanske är något känsligare än normalt, dvs. att även "godkända" värden ofta ger klagomål i bostäder särskilt när det gäller lågfrekvent ljud från värmepumpar, fläktar, kompressorer o. d.

Trots att den nuvarande byggnormens gränsvärden för buller kan vara uppfyllda finns det sålunda många människor som störs svårt. Samtidigt är det oftast tekniskt möjligt att sänka ljudnivån på störande installationer till en nivå som ligger väsentligt under den i SBN accepterade nivån. Med hänvisning härtill är det enligt bostadsutskottets mening angeläget att gällande regler i fråga om bullerstörningar i SBN snarast ses över.

Vad utskottet nu med anledning av motion 1985/86:Bo508 (fp) anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Innehållet i översiktsplanerna m. m.

Det plansystem som föreslås i propositionen innebär i huvudsak en anpassning till den praxis som råder i kommunerna. Enligt förslaget skall varje kommun ha en översiktsplan. I denna skall anges dels hur kommunerna avser att tillgodose riksintressen enligt NRL, dels grunddragen i den framtida markanvändningen.

I den gällande byggnadslagstiftningen finns inga regler om att kommunen skall upprätta planer för markanvändningen i hela kommunen. Den översiktliga plan som anges i byggnadslagen är generalplanen. Praktiskt taget alla kommuner har dock antagit s. k. kommunöversikter.

Den i propositionen föreslagna översiktsplanen skall omfatta hela kommunen. Detta innebär dock inte att särskilda riktlinjer måste anges för alla områden. I de flesta kommuner finns områden där inga särskilda riktlinjer behövs. I dessa fall anges i planen endast att de allmänna reglerna i PBL gäller.

Översiktsplanen fastställs av kommunfullmäktige. Innan den antas skall samråd ske med länsstyrelsen och andra som har ett väsentligt intresse av planen. Förslaget till översiktsplan skall också ställas ut. Genom att översiktsplanen skrivs in i PBL skapas således garantier för en bred debatt kring planens innehåll.

I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen som finns i olika delar av kommunen. Den utgör därmed ett underlag för fortsatt planering. Översiktsplanen har dock ingen bindande verkan.

Kommunerna skall ha antagit en översiktsplan senast den 1 januari 1990. I propositionen anförs att "kommunerna i sin översiktliga planläggning enligt PBL bör kunna i stor utsträckning bygga vidare på det planmaterial som redan finns. Alltför höga krav bör inte ställas i det inledande skedet – – –. I de flesta fall bör det emellertid vara tillräckligt att lägga kommunöversikten och aktuella områdesplaner till grund för översiktsplanen" (s. 128).

I propositionen konstateras vidare att de flesta kommuner redan bedriver en kontinuerlig fysisk översiktsplanering som i stora delar uppfyller de krav som ställs i PBL.

Översiktsplanen är inte bindande vare sig för myndigheter eller enskilda. Den kommer dock, liksom befintliga kommunöversikter, områdesplaner m. m. i praktiken att få en stor betydelse för kommande beslut. Detta har också framhållits av lagrådet. I propositionen konstateras också att den "i praktiken får stor betydelse vid beslut i markanvändningsfrågor".

När det gäller utformningen av översiktsplanen konstateras i propositionen att det "knappast (är) möjligt att, utöver det obligatoriska innehållet, förutse hur översiktsplanerna kommer att utformas" (s. 451).

Statskontoret har utvärderat de administrativa kostnaderna för en plan- och bygglag (rapport 1985:46) och då konstaterat att den knappast medför ökade krav på administrativa resurser för kommunerna.

Utskottet anser att det är angeläget att inte ställa alltför höga krav på innehållet i översiktsplanerna. De formuleringar som återfinns i propositionen om att kraven på den första översiktsplanen inte behöver vara så höga kan tolkas som att kraven kan ställas högre i framtiden. Så bör inte bli fallet. Införandet av översiktsplanen får inte leda till att ett omfattande och kostsamt planeringsarbete påbörjas i kommunerna. Detta bör i en ny proposition klart utsägas.

Vad nu anförts av utskottet ligger helt i linje med förslag i folkpartiets partimotion 1985/86:80. Även vad utskottet anfört om innehållet och utformningen av översiktsplanerna bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Reglering av byggnaders användning för handelsändamål

I PBL föreslås att byggnaders användning skall kunna regleras i detaljplan. I specialmotiveringen sägs "att det i vissa fall kan finnas behov av en mer preciserad angivelse av byggnaders användning än som sker i dag" (s. 576). Längre fram sägs att "konkurrensen (bör) ges så fritt spelrum som möjligt för att hålla priserna nere och öka företagens effektivitet till konsumenternas fördel".

De regleringsmöjligheter som PBL föreslås ge riskerar dock enligt utskottets uppfattning att få motsatt effekt. I planen skall kunna anges en huvudsaklig användning av kvartersmark för partihandel eller för detaljhandel. Gränsen mellan dessa är i verkligheten flytande, och detta kan därför i realiteten skapa inskränkningar i etableringsrätten.

I propositionen sägs också att det skall vara möjligt att reglera vilket slags detaljhandel som skall få förekomma. Vissa varuslag sägs medföra särskilda planproblem och kan därför behöva regleras. Vidare hävdas att "inom kategorin detaljhandel kan livsmedelshandeln i vissa lägen behöva begränsas eller helt förbjudas med hänsyn till kravet på en lämplig samhällsutveckling. Som exempel kan nämnas stormarknader eller bensinstationer." Dessa begränsningar skall kunna vidtas om de "är nödvändiga för en totalt sett ändamålsenlig handelsstruktur".

I folkpartiets partimotioner 1985/86:80 och 1984/85:2801 reses invändning-

ar mot de föreslagna möjligheterna att i detaljplan påverka utvecklingen av handeln. I moderata samlingspartiets partimotion 1985/86:66 finns uttalande av samma innebörd utan att något yrkande framställs.

Näringsfrihetsombudsmannen har de senaste åren behandlat ett flertal fall där kommuner med olika metoder sökt begränsa konkurrensen. Det är angeläget att kommunerna inte ges större möjligheter att styra detaljhandelns utveckling. Vid beslut om bygglov skall självfallet hänsyn kunna tas till om den planerade verksamheten är lämplig t. ex. med hänsyn till den trafik som alstras.

Etableringsfrihet, konkurrens och näringsfrihet ingår i den marknadsekonomi som vi eftersträvar. Etableringar av det slag som omnämns i propositionen föregås ofta av ganska ingående marknadsundersökningar, och det är först i efterhand som det kan konstateras om en etablering varit riktig eller inte. Måttstocken är då huruvida konsumenterna använt sig av de tjänster som erbjudits. Det är med andra ord konsumenterna som enligt utskottets uppfattning skall avgöra vad som är en lämplig samhällsutveckling vad gäller omfattning och lokalisering av handeln.

Bostadsutskottet som delar uppfattningen i den avvikande meningen (m, fp) till näringsutskottets yttrande 1985/86:3 y ansluter sig till kravet i folkpartiets partimotioner 1984/85:2801 och 1985/86:80.

Riksdagen bör enligt bostadsutskottets uppfattning med anledning av motionerna som sin mening ge regeringen till känna vad nu anförts om att detaljplaner inte skall kunna användas för att styra utvecklingen av detaljhandeln.

Förfarandet vid antagande av detaljplan m. m.

När förslag till detaljplan upprättas skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd (5 kap. 20 §).

Innan detaljplan antas skall kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor (5 kap. 23 §). Kungörelse om utställning av planförslaget skall anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Underrättelse om innehållet i kungörelsen skall (5 kap. 25 §) i vanligt brev sändas till kända sakägare, till känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning eller, om förhandlingsordning inte gäller, till känd hyresgästförening som är ansluten till riksorganisationen. Vidare skall brev sändas till andra som har ett väsentligt intresse av planförslaget. Underrättelse per brev behöver inte sändas (5 kap. 25 § tredje stycket) om ett stort antal personer skall underrättas och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en. Markägare vars mark skall användas för allmänna platser m. m. och som berörs av planens expropriativa verkningar skall alltid underrättas per brev.

I folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 k föreslås en ändring i 5 kap. 25 § så att underrättelse delges dem som omfattas av samrådsskyldigheten i 5 kap. 20 §.

Det finns enligt utskottets uppfattning inte grundad anledning att begränsa den kommunala underrättelseskyldigheten i samband med upprättande av detaljplan på det sätt som föreslås i propositionen. Inte endast hyresgästorganisation utan även myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av planförslaget skall underrättas om utställningen av planförslaget. Övriga sammanslutningar som har ett väsentligt intresse av planförslaget kan t. ex. vara miljögrupper, naturvårdsföreningar, köpmannaföreningar och villaägarföreningar.

Den uppfattning om hur samrådet bör utformas i en ny PBL bygger på ett förslag i folkpartiets partimotion 1985/86:80. Ett riksdagens tillkännagivande till regeringen av vad i motionen föreslagits är motiverat.

Utskottet vill i sammanhanget särskilt stryka under vikten av att de handikappades organisationer ges goda möjligheter att delta i planarbetet. Det bör sålunda övervägas om inte dessa organisationer i samrådsskedet skall ges samma ställning som hyresgästorganisation. Även denna fråga bör övervägas i det fortsatta utredningsarbetet i regeringens kansli.

Krav på bygglov utanför planlagt område

I dagens byggnadslagstiftning används begreppen tätbebyggelse och glesbebyggelse. Det är allmänt omvittnat att dessa båda begrepp är oklara och svårförståeliga för den enskilde. Det är sålunda inte ovanligt att ett område i lagstiftningens mening betraktas som tätbebyggelse trots att det av gemene man inte uppfattas som sådan. De aktuella begreppen bör enligt bostadsutskottets mening därför mönstras ut ur en kommande ny plan- och bygglag.

Dagens byggnadslagstiftning innebär vidare att tätbebyggelse i princip inte får komma till stånd i områden som inte är detaljplanerade. Genom att åberopa särskilda skäl kan dock en bygglovssökande få dispens från detta förbud. Detta är en enligt bostadsutskottets mening olämplig ordning. En ny plan- och bygglag bör i stället bygga på principen att ny bebyggelse skall lämplighetsprövas utifrån i lagen angivna allmänna grunder. Inom områden som inte detaljplanelagts skall sålunda bygglov beviljas om de i lagen angivna generella kraven är uppfyllda. Utgångspunkten bör således vara att bygglov skall beviljas såvida inte starka skäl talar däremot. Möjligheterna för kommunerna att besluta att åtgärder får vidtas utan krav på bygglov bör utökas väsentligt. Det skall t. ex. alltid vara möjligt att besluta att garage, förråd, bastu osv. skall få byggas utan lov. Alla skall ha rätt att göra mindre tillbyggnader eller mindre ombyggnader även om åtgärderna strider mot en detaljplan eller andra bestämmelser. Härigenom uppnås bl. a. att det inom områden utanför plan blir lättare att få bygglov i enlighet med vad som föreslås i folkpartiets partimotioner 1984/85:2801 samt 1985/86:80.

Vad utskottet med anledning av partimotionerna 1984/85:2801 yrkande 12 såvitt nu är i fråga och 1985/86:80 yrkande 3 g anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Vissa krav på när detaljplanläggning skall ske

Som utskottet anfört ovan bör utgångspunkten för bygglovsprövningen vara att lov skall beviljas om marken är lämplig för bebyggelse och de generella kraven i lagen är uppfyllda. Det finns naturligtvis situationer där en detaljplaneläggning kan behöva föregå byggandet. Kommunen bör i sådana fall ges möjlighet att avslå en bygglovsansökan med hänvisning till att planläggning först måste ske. Samtidigt bör till denna avslagsmöjlighet kopplas en garanti för att en planläggning också kommer till stånd inom en inte alltför avlägsen framtid. Det bör alltså inte vara möjligt för en kommun att avslå en bygglovsansökan i avvaktan på en detaljplaneläggning som sedan aldrig kommer till stånd. Om en kommun avslår en bygglovsansökan med hänsyn till behovet av detaljplaneläggning bör därför en sådan planläggning ske inom två år från det att ansökan avslagits. Har någon plan inte upprättats inom denna tid skall ansökan om bygglov utan vidare dröjsmål prövas enligt lagens allmänna regler.

Vad utskottet nu med anledning av folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 k anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Den enskildes ställning i bygglovsproceduren

Som framhålls i motion 1984/85:2674 (fp) blir byggnadsprojekt i Sverige före byggstarten föremål för en omfattande förhandsgranskning av en rad myndigheter, kommunala och statliga. Granskningen är avsedd att kontrollera att byggnaderna får en sådan kvalitet att säkerhet och hälsa inte kommer att äventyras, att de statliga krediterna beviljas med lämpliga belopp samt att byggnadsarbetena bedrivs så att störningar på byggarbetsmarknaden i görligaste mån kan undvikas.

I vissa betydelsefulla hänseenden äger granskningen rum på grundval av fasta och accepterade bestämmelser och beprövad erfarenhet. Detta gäller t. ex. sådana egenskaper hos en byggnad, som avser stabilitet, brandsäkerhet och liknande. Mot denna typ av myndighetsgranskning riktas sällan eller aldrig några invändningar. Den seriösa svenska byggnadsindustrin har såvitt bekant aldrig motsatt sig motiverade åtgärder i fråga om konstruktioner och andra anordningar som syftar till ett fullgott skydd för byggnadernas ägare och brukare. I fråga om säkerhetsåtgärder på byggarbetsplatserna intar Sverige en tätposition.

I samband med förfarandet kring ansökningar om byggnadslov förekommer en typ av skönsmässighet i bedömningen, som ofta har sin grund i en lokal tolkning av de byggnadsreglerande bestämmelserna. Det egentliga innehållet i de reglerande bestämmelserna kan ha färgats av ett slags "rådande tolkningsrutin".

Det ligger enligt utskottets mening en fara i att byggnadsreglerande bestämmelser kan ges olika tolkningar i skilda kommuner samt att dessa tolkningar ger upphov till en kostsam och arbetskrävande extrainsats för den som söker byggnadslov. Omprojekteringar till följd av felaktiga tolkningar leder spikrakt till störningar i byggprocessen och därmed till bekymmer för berörda byggarbetare och byggföretag.

Byggnadslovsprocessen tillhör de mycket känsliga inslagen i hela byggprocessen. Den påverkar snart sagt alla led i den kedja av åtgärder som kostar pengar för den slutliga konsumenten. Byggföretaget är i detta läge särskilt ömtåligt och producenten därmed utomordentligt känslig för önskemål (välgrundade eller ej) från granskande myndighetspersoner. Varje försening av byggstarten till följd av invändningar från granskningsmyndighetens sida måste vägas mot de fördyringar av byggprojektet som en underkastelse under önskemålen från myndigheterna kräver. Det ligger i sakens natur att den byggnadslovssökande för att undvika ytterligare tidsutdräkt och ytterligare stora kostnader faller undan. Man fogar sig i tjänstemannens önskemål.

Det blir också dyrbart att i denna situation föra klagomålen vidare genom besvär.

Sammantaget innebär det nu anförda enligt bostadsutskottets mening en osäkerhet och påfrestning på byggverksamheten som är otillfredsställande. Den enskildes rätt står många gånger inte i ett rimligt förhållande till myndigheternas utövning.

Det är enligt bostadsutskottets mening angeläget att rättssäkerheten för den bygglovssökande stärks. Utskottet förordar därför, med anslutning till motion 1984/85:2674 (fp), att i det fortsatta arbetet med en ny plan- och bygglag den enskildes rättsliga ställning i bygglovsproceduren ytterligare övervägs. Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna.

Besvärsrätt i fråga om planbeslut

Enligt 13 kap. 5 § regeringens lagförslag får endast den anföra besvär över beslut i frågor om detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan som skriftligen har framfört synpunkter under den tid planförslaget m. m. varit utställt. Den som av någon anledning inte framfört några synpunkter, t. ex. därför att han inte känt till utställningen, förlorar således alla möjligheter att påverka planförslaget. Inte ens uppenbara övergrepp på sina rättigheter kan han få korrigerade genom att föra talan hos länsstyrelsen. En sådan inskränkning i den traditionella svenska rätten att få överklaga myndighetsbeslut är oacceptabel. Var och en som är berättigad att delta i samråd om planförslaget bör också ges rätt att anföra besvär till länsstyrelsen oavsett om han anfört synpunkter tidigare eller ej. Detta bör vara en självklar utgångspunkt för regeringens vidare överväganden inför ett nytt förslag till plan- och bygglagen. Vad utskottet här anfört bör riksdagen med anledning av motion 1985/86:76 (fp) som sin mening ge regeringen till känna. Därmed ansluter sig utskottet även till yrkande 9 i centerpartiets partimotion 1985/86:69.

Hyresgästers besvärsrätt

Enligt 13 kap. 6 § regeringens lagförslag förhindras enskilda hyresgäster att överklaga bygglovsbeslut som en hyresgästorganisation har godtagit. Den enskilde hyresgästen blir alltså – hur befogade hans synpunkter än må vara – betagen möjligheten att göra dessa synpunkter gällande, t. ex. i ROT-frågor. Följden kan bli att hyresgästen kan påtvingas betydande hyreshöjningar eller

t. o. m. flyttning från fastigheten. Hyresgästföreningar är ofta inte tillräckligt representativa för hyresgästerna i fastigheter som berörs av ombyggnadsprojekt. Det finns inte heller några krav på att de skall vara representativa. Det är principiellt fel att hyresgästföreningarna skall tilldelas ett slags myndighetsfunktion i bygglovsärenden och att de därmed skall kunna hindra enskilda från att få sina intressen prövade. Med bifall till vad som förordas i folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 1 bör därför riksdagen som sin mening ge regeringen till känna att enskilda hyresgäster bör ha full besvärsrätt i bygglovsfrågor.

Ersättningsreglerna

Utskottets principiella utgångspunkt är att äganderätten skall lämnas okränkt. Det innebär att det inte är rätten att använda mark för bebyggelse utan inskränkningar i denna rätt som behöver motiveras.

Därav följer att sakägare som av hänsyn till allmänna intressen drabbas av inskränkningar i sin äganderätt bör ha rätt till ersättning.

I propositionen föreslås också att i vissa andra fall ersättning skall utgå först när skadan överstiger vissa kvalifikationsgränser. Kvalifikationsgränsen för bebyggelseregleringar (vägrat återuppförande, vägrad rivning och skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla byggnader) föreslås ligga på en relativt hög nivå; för rätt till ersättning krävs att skadan skall vara betydande i förhållande till värdet av berörda delar av fastigheten. Utmärkande för kvalifikationsgränsen betydande skada anses vidare vara att den del av skadan som ligger under kvalifikationsgränsen skall sakägaren alltid själv få bära. Hur hög kvalifikationsgränsen i praktiken skall vara har inte klarlagts. Dels sägs i propositionen (s. 391) att dagens praxis vid begränsning av byggrätt skall vara vägledande, dels sägs (s. 416) att ingen enhetlig praxis finns!

När det gäller markreglerande begrepp (vägrat marklov, områdesbestämmelser om vegetation och markyta) anges i propositionsförslaget att endast ingrepp som medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras skall ersättas. I sådana fall avses ersättning utgå för hela skadan. Den föreslagna kvalifikationsgränsen är densamma som den som 1972 infördes i bl. a. naturvårdslagen och som avgör om ingrepp bör ske genom bildande av naturreservat (med ersättning) eller naturvårdsområde (utan ersättning).

Utskottet finner att det i och för sig kan vara motiverat med en ordning som innebär att sakägare får tåla vissa former av begränsade intrång utan rätt till ersättning. Det rör sig då om fall där intrånget sker för att tillvarata starka allmänna intressen, t. ex. för bevarande av värdefull bebyggelse eller miljö.

Den i propositionen föreslagna ordningen finner dock utskottet vara både komplicerad och otydlig. Gränsen "betydande skada" har exempelvis inte blivit definierad på ett användbart sätt. En rimligare ordning är, enligt utskottets mening, att kvalifikationsgränsen "avsevärt intrång i pågående markanvändning" får gälla såväl vid bebyggelsereglering som vid markreglering enligt PBL. När det gäller storleken av den skada som en sakägare skall få bära utan ersättning finns det skäl att erinra om det uttalande som gjordes i proposition 1972:111 bil. 2 s. 335 om att endast bagatellartade intrång skulle

behöva tålas utan ersättning. Denna princip bör alltjämt gälla och medföra att skada som beloppmässigt är betydande alltid skall ersättas. Man få också ta hänsyn till hur fastigheten är belånad, så att intrång aldrig skall kunna medföra att fastigheten eller fastighetsdelen får ett negativt värde, dvs. är värd mindre än vad den är belånad för.

En särskild fråga är hur skadan av en restriktion skall mätas i förhållande till den berörda fastigheten. Av nuvarande praxis torde följa att ett intrång skall sättas i relation till den ekonomiska enhet eller brukningsenhet som intrånget drabbar.

Vad avser ersättningsreglerna i PBL kan det enligt utskottets uppfattning finnas skäl att något jämka denna ordning. Utskottet förordar att skadan av en restriktion enligt PBL i stället relateras till berörd del av fastigheten. I praktiken torde detta ha störst betydelse i fråga om reglering av marken (punkterna 4 och 5). När det gäller kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefulla byggnader får man utgå från att den ekonomiska enheten är byggnader med tillhörande normalstor tomt, dvs. oftast hela den aktuella fastigheten. När en kommun beslutar om skyddsbestämmelser för en sådan byggnad får detta betraktas som något för ägaren inte bara negativt (kostnadskrävande underhåll, hinder mot rivning och ombyggnader). Det kan också i åtskilliga fall höja status och värde på fastigheten. Därför kan skyddsbestämmelser ofta göras mycket effektiva, utan att intrånget går över gränsen för vad som är mer än bagatellartat.

Utskottet vill erinra om att 1972 års ersättningsregler inte bara infördes i byggnadslagen utan bl. a. också i naturvårdslagen. Frågan kan därför resas om motsvarande jämkning som ovan förordats beträffande PBL också bör företas vad avser ingrepp i syfte att värna naturvårdens intressen enligt bl. a. naturvårdslagen.

Utskottet vill inte medverka till en sådan förändring. NVL riktar i första hand in sig på jord- och skogsbruk. Det är fråga om att i en näring, som bygger på biologisk produktion, ta naturvårdshänsyn av marginell ekonomisk betydelse, vars främsta syfte är att bibehålla den biologiska mångfald som hotas av de moderna brukningsmetoderna och är en förutsättning för att på sikt bibehålla den biologiska produktionsförmågan.

De ingrepp som regleras i PBL är av principiellt annorlunda slag, eftersom de syftar till att värna en annan typ av allmänna intressen, främst av exploateringskaraktär.

Eftersom de flesta naturvårdskvaliteter är olikformigt fördelade i landskapet skulle en relatering av ersättningen till berörd del av fastigheten i naturvårdslagen kunna försvaga naturvårdens ställning. Det vill utskottet inte medverka till.

Vad utskottet nu har förordat bör riksdagen med anledning av folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 m som sin mening ge regeringen till känna.

Genomförandetid för äldre planer, fastställda efter 1978

I propositionen föreslås att planer, som fastställts efter utgången av 1978, skall få en genomförandetid på tio år, räknat från dagen då fastställelsebeslutet vann laga kraft. Utskottet kan inte ansluta sig till denna lösning, som

medför att t. ex. en plan som är fastställd i januari 1979 bara skulle få två års genomförandetid. Enligt utskottets mening bör alla planer, som fastställts efter utgången av 1978, i stället få tio års genomförandetid räknat från dagen då PBL träder i kraft. Därmed skapas tillräckliga garantier för att berörda markägare skall hinna genomföra planen, innan den kan ändras eller upphävas enligt PBL:s regler. Detta bör riksdagen med bifall till folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 n ge regeringen till känna.

Garantiregler för äldre planer, fastställda före 1979

Reglerna i propositionsförslaget beträffande planer som fastställts före 1979 är enligt utskottets mening alldeles för snävt utformade. För dessa planer föreslås kategoriskt gälla att de inte skall få någon genomförandetid alls (17 kap. 4 §). I stället skall markägarna få rätt att begära inlösen av marken enligt den s. k. garantiregeln i 17 kap. 8 §, men bara om en rad villkor är uppfyllda, t. ex. att marken varit belagd med långvariga nybyggnadsförbud och att markägarna drabbats av total och nästan total förlust av byggrätten. Enligt utskottets uppfattning måste markägarnas skydd radikalt förbättras i övergångsreglerna till en omarbetad PBL. Garantiregeln måste förbättras så att den ger sakägarna ett ekonomiskt skydd som motsvarar det som i övrigt bör gälla för de kvalificerade ersättningsfallen i PBL, dvs. sakägarna skall inte heller i dessa fall utan ersättning behöva tåla mer än bagatellartat intrång i sina rättigheter enligt de äldre planerna. Detta är en viktig princip, och dess förverkligande torde dessutom vara nödvändigt av hänsyn till Sveriges förpliktelser enligt Europarådskonventionen, såsom också lagrådet antytt i sitt yttrande.

Riksdagen bör sålunda med bifall till folkpartiets partimotion 1985/86:80 yrkande 3 o som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet har anfört.

Åtgärder i samband med genomförandet

När ett omarbetat PBL-förslag sedermera skall genomföras är det av största vikt att de som särskilt berörs av lagen – ägare av fast egendom – ges en fullgod information om den nya lagstiftningens innebörd. Eftersom en ny lagstiftning kan väntas medföra betydande förändringar är det viktigt att fastighetsägarna informeras om hur deras rättigheter enligt nuvarande byggnadslagstiftning berörs av den nya lagstiftningen.

Regeringens förslag innebär t. ex. att en ägare av fast egendom måste ha kännedom om t. ex. datum för fastställelse av stadsplan för att veta när byggrätten släcks ut.

Som emellertid har framgått av det ovan anförda uppkommer inte dessa problem enligt utskottets förslag. Dock finns, som inledningsvis i detta avsnitt anförts, goda skäl för regeringen att, i samband med genomförandet av ett omarbetat PBL-förslag, vidta åtgärd i avsikt att informera berörda fastighetsägare m. fl. om den nya lagstiftningens innebörd. Utskottet förutsätter att så kommer att ske.

Sammanfattning

Vad ovan anförts och föreslagits innebär att utskottet bifaller yrkandena i folkpartiets, centerpartiets och moderata samlingspartiets partimotioner om avslag på proposition 1985/86:1 om en ny plan- och bygglag. Utskottet avstyrker även proposition 1984/85:207 om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner. Bl. a. är även detta regeringsförslag tveksamt från grundlagssynpunkt.

Vad i vissa motioner föreslagits bl. a. om den enskildes rättsliga ställning i bygglovsproceduren, om utformningen av Svensk byggnorm, om möjlighet att med användande av byggnadslagstiftningen reglera byggnaders användning för handelsändamål, om ett system med genomförandetid om plansystemet, om bygglovskravets utformning och omfattning, om ersättningsreglerna samt om övergångsbestämmelserna bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Övriga motionsyrkanden bör avslås av riksdagen. Vissa av dessa yrkanden har dock i sak tillgodosetts genom vad utskottet ovan förordat och hemställt.

Hemställan

Utskottet hemställer[1]

att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:3218 yrkande 1, 1985/86:66 yrkande 1 och 1985/86:80 yrkandena 1 och 2 samt med anledning av motionerna 1984/85:2674, 1984/85:2801 yrkandena 10 såvitt nu är i fråga och 12, 1985/86:67 yrkande 1, 1985/86:69 yrkandena 1 och 9, 1985/86:76, 1985/86:80 yrkande 3 a–o, 1985/86:Bo508 och 1985/86:Bo510

a) avslår propositionerna 1984/85:207 och 1985/86:1 samt motionerna 1984/85:664, 1984/85:783, 1984/85:1097, 1984/85:1478, 1984/85:2135, 1984/85:2152 yrkande 5, 1984/85:2217, 1984/85:2319, 1984/85:2676, 1984/85:2684, 1984/85:2707 yrkande 20, 1984/85:3217 yrkande 1, 1984/85:3218 yrkandena 2–4, 1984/85:3219 yrkande 1, 1985/86:66 yrkande 2, 1985/86:67 yrkande 2, 1985/86:68, 1985/86:69 yrkandena 2–8 samt 10–12, 1985/86:70, 1985/86:71, 1985/86:72, 1985/86:73, 1985/86:74, 1985/86:75, 1985/86:77, 1985/86:78, 1985/86:79, 1985/86:92 yrkande 2, 1985/86:Bo502, 1985/86:Bo503, 1985/86:Bo504, 1985/86:Bo505 yrkande 1, 1985/86:Bo506, 1985/86:Bo512 yrkande 1, 1985/86:Bo516, 1985/86:Bo517, 1985/86:Bo518 och 1985/86:Bo520,

b) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

[1] Vid bifall till denna hemställan förfaller utskottets hemställan i dess helhet.

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 53 som börjar "Enligt näringsutskottets" och slutar "1985/86:73 yrkande 1" bort lyda:

dels den del av utskottets betänkande på s. 54 som börjar "Utskottet delar" och slutar "nu anförts" bort lyda:

Utskottet instämmer med vad i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 anförts och föreslagits om markreservationer för sol- och vindenergianläggningar.

Som framhålls i näringsutskottets yttrande ingår utvecklandet av nya energikällor och ny teknik för elproduktion såsom t. ex. vindenergi och solceller i den strategi för avveckling av kärnkraften som riksdagen ställt sig bakom (prop. 1984/85:120, NU 1984/85:30). De av riksdagen godkända riktlinjerna innebär bl. a. att effekterna av stora vindkraftverk skall utvärderas.

En särskild utredare har tillkallats för att föreslå lämpliga lägen för stora vindkraftsaggregat i Sverige.

Det finns sålunda goda motiv för riksdagen att tillstyrka vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 1 om att i 2 kap. 4 § i punkt 6 PBL-förslaget skall tas in en bestämmelse av innebörden att markreservationer för sol- och vindenergianläggningar skall beaktas när bebyggelsemiljön utformas.

Även yrkande 2 i samma motion bör vinna riksdagens bifall. I yrkandet föreslås att i 2 kap. 4 § görs ett tillägg som går ut på att behovet av gemensamma lokaler skall kunna hävdas starkare än vad som blir följden av om regeringens förslag antas.

Att det ofta finns ett stort behov av sådana lokaler i våra bostadsområden torde vara en allmänt omfattad uppfattning. Tillgången på sådana lokaler är emellertid inte sällan alltför knapp. I avsikt att råda bot på denna brist behöver i PBL anges att det skall finnas möjligheter att anordna gemensamhetslokaler inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse.

dels utskottet under 8 bort hemställa

> 8. beträffande *regler om bebyggelsemiljöns utformning m. m.*
>
> att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkandena 1 och 2 och med anledning av regeringens förslag antar 2 kap. 4 § med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

4 Skärpta krav för installation av direktverkande elvärme (mom. 10)

Kjell A. Mattsson (c), Birgitta Hambraeus (c) och Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 56 som börjar "I samband" och slutar "hänvisning härtill" bort lyda:

Redan när riksdagen år 1981 beslutade att direktverkande elvärme endast skulle tillåtas i särskilt energisnåla byggnader aviserades en omprövning av dessa krav till mitten av 1980-talet. Någon sådan omprövning har dock ännu inte kommit till stånd – detta trots den snabba tekniska utveckling som skett på området sedan år 1981. Inte heller utredningen om el och inhemska bränslen (ELIN), som haft till uppgift att överväga vilka krav som bör ställas på användningen av el för uppvärmningsändamål, föreslår någon ändring av de aktuella kraven. Behovet av en omprövning är dock enligt bostadsutskottets mening så stort att en sådan bör komma till stånd utan vidare dröjsmål.

Den teknikutveckling som skett i byggandet sedan år 1981 har bl. a. inneburit att kravet på att ett hus skall vara särskilt energisnålt för att direktverkande elvärme skall få användas inte utgör någon egentlig restriktion för användningen av denna uppvärmningsform. I stort sett all nyproduktion uppfyller sålunda kraven utan att några särskilda åtgärder har vidtagits. Det framstår mot bakgrund härav både som nödvändigt och möjligt att skärpa kraven för att direktverkande elvärme skall få installeras. Det är i dag möjligt att med beprövad teknik bygga småhus som inte fordrar någon särskild energitillförsel alls för uppvärmning. Det enda som behövs är en braskamin för de veckor på året då det är särskilt kallt samt en radiatoreffekt på omkring 1 000 W som används när t. ex. husägaren är bortrest. Moderna flerfamiljshus, kontorsbyggnader och hotell m. m. kan värmas upp med den överskottsenergi som alstras av t. ex. maskininstallationer, kyl- och frysanläggningar och belysning m. m. Som framgår av vad nu anförts finns det således goda tekniska förutsättningar för att väsentligt skärpa kraven för installation av direktverkande elvärme.

Med hänvisning till det nu anförda bör enligt bostadsutskottets mening som krav för installation av direktverkande elvärme gälla att bästa teknik för energihushållning används i det aktuella huset. Vid bedömningen av vad som är bästa teknik skall vägas in såväl vad som är tekniskt som ekonomiskt möjligt. Vid denna bedömning skall beaktas ett pris på elkraften som satts med ledning av den långsiktiga marginalkostnaden, dvs. priset skall beräknas på grundval av kostnaden för ytterligare tillkommande elkraft.

Vad utskottet med anledning av centerpartiets partimotion 1985/86:Bo512 yrkande 1 anfört om skräpta krav för installation av direktverkande elvärme bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. De ytterligare överväganden som erfordras bör göras så skyndsamt, att de skärpta kraven kan träda i kraft samtidigt med att PBL träder i kraft, dvs. den 1 juli 1987.

dels utskottet under 10 bort hemställa

10. beträffande *skärpta krav för installation av direktverkande elvärme*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:Bo512 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

5 Byggnadsmaterial som kan orsaka allergi (mom. 11)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 59 som börjar "Med hänvisning" och slutar "1985/86:77 (s) yrkande 2" bort lyda:

Även om vissa åtgärder vidtagits för att bättre anpassa boendemiljön också för allergiker, så är dessa åtgärder enligt bostadsutskottets mening otillräckliga.

Det kommer snart sagt varje dag rapporter om nya allergiframkallande ämnen. Antalet allergiker är bl. a. som en följd härav också i ständigt växande. För att förbättra allergikernas situation och för att om möjligt förhindra att allt fler människor får allergiska problem bör kraftfulla åtgärder sättas in för att förbättra boendemiljön ur allergisynpunkt.

PBL innefattar bl. a. krav på att byggnader skall ge möjlighet till god hygien – 3 kap. 5 §. Häri inbegrips att i byggnaden ingående byggnadsmaterial inte skall medföra hygieniska olägenheter därför att de t. ex. avger formaldehyd eller elak lukt. Vid bedömningen av om sådan olägenhet föreligger skall enligt propositionen hänsyn tas till människor som är något känsligare än "normalt". Enligt bostadsutskottets mening bör denna bedömning i stället göras med utgångspunkt i att använda material m. m. inte skall medföra besvär för någon. Först härigenom skapas garantier för att alla skall kunna vistas i bostaden.

Vad utskottet nu med anledning av motionerna 1985/86:73 (vpk) yrkande 5 såvitt nu är i fråga och 1985/86:77 (s) yrkande 2 anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottet under 11 bort hemställa

> 11. beträffande *byggnadsmaterial som kan orsaka allergi*
> att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:73 yrkande 5 såvitt nu är i fråga och 1985/86:77 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

6 Förråd för förvaring av rotfrukter m. m. (mom. 12)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 59 som börjar "Vad i" och slutar "av sådana" bort lyda:

Det finns i dag en ökande medvetenhet om vikten av att förvara det vi äter på ett riktigt sätt. En riktig förvaring är en av förutsättningarna för att kunna bevara kvaliteten på produkterna. Inte minst gäller detta råvaror som kan långtidsförvaras som t. ex. olika slag av rotfrukter. Det blir också allt vanligare att man odlar sina egna rotfrukter som t. ex. potatis och morötter. Dagens moderna bostäder svarar dock dåligt mot de krav på förvaringsutrymmen som detta för med sig. För att komma till rätta med denna brist bör enligt bostadsutskottets mening tillämpningsföreskrifterna till 3 kap. i PBL utformas så att det klart framgår att nytillkommande bostäder skall förses med lämpliga förvaringsutrymmen för bl. a. rotfrukter.

Vad utskottet nu med anledning av vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 5 såvitt nu är i fråga anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottet under 12 bort hemställa

12. beträffande *förråd för förvaring av rotfrukter m. m.*
att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 5 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

7 Minimiyta för bostadsrum m. m. (mom. 13)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 59 som börjar "Som framgått" och slutar "Motionsyrkandet avstyrks" bort lyda:

Bland de sedan lång tid tillbaka gällande bostadspolitiska målen ingår bl. a. att alla skall ha tillgång till en rymlig och välplanerad bostad. Detta är också en målsättning som knappast torde ifrågasättas av någon. Samtidigt finns det enligt bostadsutskottets mening tendenser till att målen i dessa avseenden är på väg att urholkas. Sålunda har den genomsnittliga lägenhetsytan i nyproduktionen minskat under senare år. Dessutom har experiment med s. k. normfritt byggande genomförts där den huvudsakliga målsättningen tycks ha varit att krympa bostadsytorna. Denna utveckling måste enligt bostadsutskottets mening hejdas.

Som framhålls i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 måste frågor kring bostadskvaliteten ges stor uppmärksamhet i PBL. I anslutning till bestämmelserna i 3 kap. bör sålunda tillämpningsföreskrifter bl. a. med krav på tillräckligt stora bostadsrum, tillgång till tvättstuga och uteplats/balkong utfärdas. Endast härigenom skapas garantier för att de övergripande målen om rymliga och välplanerade bostäder verkligen uppfylls.

Vad utskottet med anledning av motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 7 anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottet under 13 bort hemställa

13. beträffande *minimiyta för bostadsrum m. m.*
att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 7 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

8 Varsamhetsaspekten vid ombyggnad (mom. 16)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 61 som börjar "De grundläggande" och slutar "Motionsyrkandena avstyrks" bort lyda:

Enligt bostadsutskottets mening bör frågor kring bevarandet av den befintliga bebyggelsen och de värden den representerar ges en ökad tyngd i PBL jämfört med i dagens lagstiftning. Bestämmelserna i 3 kap. 10 § innebär också ett steg framåt i detta avseende. Häri stadgas sålunda bl. a. att om- och tillbyggnader skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag samt dess

byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara. Utskottet har inga invändningar mot förslaget i denna del. Däremot bör inte kravet på varsamhet vid t. ex. ombyggnad begränsas till att avse endast tekniska och andra liknande värden hos själva byggnaden. Som framhålls i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 måste kravet på varsamhet vid om- och tillbyggnad utsträckas till att omfatta också de boende i den berörda byggnaden. Detta innebär bl. a. att ombyggnaden skall utföras på ett sådant sätt att de boendes möjligheter att bo kvar i byggnaden efter ombyggnaden inte försvåras eller omöjliggörs. I enlighet med förslaget i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 9 a bör detta komma till uttryck i lagstiftningen genom att till första stycket i 3 kap. 10 § fogas orden "samt så att stor hänsyn tas till dess brukare".

Utskottet kan ställa sig bakom de krav på byggnader vid om- och tillbyggnad som kommer till uttryck i 3 kap. 10 §. Som anförs i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 kan dock invändningar resas mot att kommunen genom detaljplan eller områdesbestämmelser skall kunna avvika från dessa ombyggnadsföreskrifter om bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper. De krav som genom ombyggnadsföreskrifterna ställs på en byggnad vid om- och tillbyggnad har alla en sådan tyngd, och då inte minst kraven på tillgänglighet, att de inte bör kunna åsidosättas genom kommunala beslut. I enlighet med förslaget i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 9 b bör sålunda tredje stycket i 3 kap. 10 § utgå.

Vad utskottet nu anfört innebär att motion 1985/86:74 (c) såvitt nu är i fråga avstyrks.

dels utskottet under 16 bort hemställa

> 16. beträffande *varsamhetsaspekten vid ombyggnad*
> att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkandena 9 a och 9 b och med anledning av regeringens förslag samt med avslag på motion 1985/86:74 detta yrkande såvitt nu är i fråga antar 3 kap. 10 § såvitt nu är i fråga med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

9 Tillgänglighetskravet (mom. 19)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande som på s. 65 börjar "Betydelsen av" och på s. 66 slutar "propositionen förordats" bort lyda:

Betydelsen av att bebyggelsen och bebyggelsemiljön i sin helhet görs tillgänglig för alla kan enligt bostadsutskottets mening inte nog betonas. Det är därför nödvändigt att samhället har höga ambitioner när det gäller att öka tillgängligheten. Även om det i och för sig har vidtagits en rad åtgärder för att förbättra tillgängligheten, så har dessa åtgärder enligt bostadsutskottets mening inte varit tillräckliga. Utskottet tvingas dessutom konstatera att inte heller plan- och bygglagen når upp till en erforderlig ambitionsnivå. Förslaget är i väsentliga stycken ofullständigt och otillräckligt. Ett talande exempel härpå är att nyproducerade tvåvåningshus enligt förslaget endast behöver förberedas för en eventuell framtida hissinstallation. Som framhålls

i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 är förslaget på denna punkt endast en halvmesyr. Det torde stå uppenbart för alla att en förberedelse av detta slag inte skapar några som helst garantier för att en hissinstallation verkligen skall komma till stånd någon gång i framtiden. Enligt bostadsutskottets mening bör därför tillgänglighetskraven redan nu utökas till att också omfatta hissinstallationer i nyproducerade tvåvåningshus i enlighet med vad som föreslås i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 8. Detta bör också komma till uttryck i lagtexten genom att andra stycket i 3 kap. 7 § utgår.

Utöver den nu förordade lagändringen bör enligt bostadsutskottets mening vissa tillgänglighetsfrågor ytterligare belysas i de tillämpningsföreskrifter som avses bli utfärdade till 3 kap. 7 §. En viktig fråga som härvid måste uppmärksammas är utformningen av miljön med avseende på orienterbarheten för synskadade. Tillämpningsföreskrifterna måste enligt utskottets mening även i övrigt ges en sådan utformning att bestämmelserna i PBL om tillgänglighet i alla avseenden också förs ut i praktisk tillämpning.

Vad utskottet nu med anledning av motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 5 såvitt nu är i fråga anfört om tillämpningsföreskrifternas utformning med avseende på tillgänglighetskraven bör av riksdagen ges regeringen till känna. Utskottets ställningstagande i denna del innebär att motionerna 1984/85:2217 såvitt nu är i fråga samt 1985/86:73 yrkande 3 – den senare motionen i den mån den inte tillgodosetts genom vad utskottet ovan anfört – avstyrks.

dels utskottet under 19 bort hemställa

19. beträffande *tillgänglighetskravet*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkandena 5 såvitt nu är i fråga och 8 samt regeringens förslag och med avslag på motionerna 1984/85:2217 såvitt nu är i fråga samt 1985/86:77 yrkande 3

a) antar 3 kap. 7 § med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

b) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om tillämpningsföreskrifternas utformning,

10 Lättnader i tillgänglighetskravet (mom. 20)

Kjell A. Mattsson och Birgitta Hambraeus (båda c) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 66 som börjar "Även vad" och slutar "nu anförda" bort lyda:

Det finns i dag ett dokumenterat behov av och en stor efterfrågan på små och billiga lägenheter för i första hand unga människor. De unga har ofta begränsade ekonomiska resurser och kan därför inte betala en alltför hög hyra. Samtidigt har de i många fall inte något behov av stora familjelägenheter. Det framstår enligt bostadsutskottets mening mot bakgrund härav som nödvändigt att bl. a. tillgänglighetskraven skall kunna nyanseras på ett sådant sätt att smålägenheterna inte försvinner som en följd av en alltför strikt tillämpning av dessa krav. Denna nyansering bör enligt bostadsutskottets mening dessutom kunna gälla andra krav t. ex. i fråga om utrustning och inredning samt ytkrav m. m.

Vad utskottet nu med anledning av motion 1984/85:2152 (c) yrkande 5 anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottet under 20 bort hemställa

20. beträffande *lättnader i tillgänglighetskravet*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:2152 yrkande 5 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

11 Tillgänglighetskravet i samband med ombyggnad m. m. (mom. 22)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 67 som börjar "Utskottet har" och slutar "propositionen förordats" bort lyda:

Med anslutning till förslaget i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 har utskottet ovan ställt sig bakom förslag med syfte att ytterligare förbättra tillgängligheten i den nytillkommande bebyggelsen och bebyggelsemiljön. Vad utskottet härvid anfört om vikten av att öka tillgängligheten gäller naturligtvis också det befintliga bostadsbeståndet. Först sedan också detta bestånd i sin helhet gjorts tillgängligt för alla kan de övergripande målen i detta avseende sägas ha uppnåtts. Med hänvisning till det nu anförda är det enligt bostadsutskottets mening nödvändigt att kraven på tillgänglighet hävdas fullt ut även vid om- och tillbyggnad.

Som framhålls i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 har kraven på tillgänglighet fått dålig genomslagskraft vid ombyggnad. Moderniseringsstatistiken visar sålunda att endast ca 10 % av trevåningshusen försågs med hiss i samband med ombyggnad år 1984. Av fyravåningshusen hade ca 60 % hiss efter ombyggnad. Statistiken visar också på stora lokala variationer. Medan samtliga ombyggda trevåningshus i Malmö hade hiss efter ombyggnad försågs endast 1 av drygt 50 ombyggda trevåningshus med hiss i Göteborg år 1984. Avstegen från hisskravet har således snarare blivit regel än undantag i de flesta kommuner. Mycket tyder på att detsamma gäller tillgängligheten i andra avseenden. Denna utveckling stämmer dåligt med flera beslut som riksdagen fattat, bl. a. det handlingsprogram i handikappfrågor som riksdagen antog år 1983 och besluten om förbättrade boendeförhållanden för äldre, handikappade och långvarigt sjuka från våren 1985. För att uppnå de mål som anges i dessa beslut måste enligt utskottets mening en väsentlig skärpning av kravet på tillgänglighet vid ombyggnad ske. Det måste också komma till uttryck i föreskrifterna i Svensk byggnorm (SBN).

Förslaget att kommunen skall kunna ställa lägre krav på tillgänglighet än som är skäligt om området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper är förvånande mot bakgrund av de mål riksdagen fastlagt för tillgängligheten för funktionshindrade. Det innebär en väsentlig nedtrappning av ambitionsnivån. Den omständigheten att det finns andra hus i området med god tillgänglighet minskar inte betydelsen t. ex. av att installera hiss och därmed ta ett steg mot målet. I praktiken ges kommun full frihet att knappast ställa några krav alls på tillgänglighet. Det är sannolikt att byggherreintressena

kommer att påverka kommunen till en mycket låg ambitionsnivå. Förslaget är enligt utskottets mening inte heller förenligt med det handlingsprogram i handikappfrågor som riksdagen antagit. Utskottet förordar sålunda att möjligheten till avsteg från kraven på tillgänglighet endast skall få utnyttjas ytterst restriktivt.

Vad utskottet med anledning av motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 6 anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Vad utskottet nu anfört innebär att motion 1985/86:77 (s) yrkandena 5, 6 och 7 i väsentliga delar tillgodosetts. Motionsyrkandena avstyrks.

dels utskottet under 22 bort hemställa

22. beträffande *tillgänglighetskravet i samband med ombyggnad m. m.*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 6 och regeringens förslag samt med avslag på motion 1985/86:77 yrkandena 5, 6 och 7

a) antar 3 kap. 10 § i vad avser tillgänglighetsfrågor med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

b) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om restriktivitet vid avsteg från kraven på tillgänglighet,

12 Tillgänglighetskravet när ombyggnad ej planeras (mom. 23)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 68 som börjar "De av" och slutar "21 § tillstyrks" bort lyda:

Som anförs i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 så är inte merparten av bebyggelsen med dålig tillgänglighet aktuell för ombyggnad. De åtgärder som är mest aktuella i bebyggelsen från 1950- och 1960-talen kan ofta genomföras utan byggnadslov. En kommun med ambitiös planering för ökad tillgänglighet har därmed små möjligheter att få planeringen genomförd. I handlingsprogrammet för handikappfrågor som riksdagen antagit sägs att en "möjlighet bör öppnas för kommunerna att även när ombyggnad inte planeras, beträffande befintliga byggnader ställa krav på tillgänglighet i flagranta fall av gensträvighet från fastighetsägarens sida". Bostadsutskottet delar denna uppfattning.

För att målen om en ökad tillgänglighet i bebyggelsen och bebyggelsemiljön skall uppnås måste genom PBL en möjlighet öppnas för kommunerna så att krav på tillgänglighet skall kunna ställas på befintlig bebyggelse även utan samband med om- eller tillbyggnad.

Med anslutning till vad i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 9 c anförts bör till 17 kap. 21 § föras ett nytt andra stycke av följande lydelse:

Även utan samband med om- eller tillbyggnad skall byggnader som uppförts före ikraftträdandet av denna lag eller för vilka byggnadslov har meddelats före nämnda dag handikappanpassas i skälig utsträckning.

dels utskottet under 23 bort hemställa

23. beträffande *tillgänglighetskravet när ombyggnad ej planeras* att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 9 c och regeringens förslag antar 17 kap. 21 § med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

13 Tillämpningsföreskrifter rörande nybyggnad m. m. (mom. 28)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 71 som börjar "Utskottet delar" och slutar "Motionsyrkandet avstyrks" bort lyda:

Det har under senare tid vuxit fram en ökad medvetenhet om närmiljöns betydelse för en fungerande boendemiljö. I byggnadslagstiftningen har sålunda under 1970-talet införts bestämmelser som syftar till att skapa en god närmiljö, inte minst för barnen. I 53 § 4 mom. BS stadgas att tillräckligt stor och för lek och utevistelse lämpad friyta skall finnas på tomt. I 55 § 1 mom. BS krävs att sådana ytor liksom parkeringsytor m. m. skall redovisas på situationsplan som skall bifogas ansökan om byggnadslov.

I förslaget till PBL skärps å ena sidan kraven på utemiljön i förhållande till ovannämnda stadganden genom förslaget i 3 kap. 15 § om tomter. Naturförutsättningar skall således tas till vara, och friytor skall prioriteras framför parkeringsutrymmen.

Å andra sidan har de stycken i aktuella paragrafer i 3 kap. som berör utemiljöns utformning undantagits i det uppdrag som regeringen givit planverket att utforma föreskrifter för tillämpningen av PBL. Härigenom kommer enligt bostadsutskottets mening kommunerna att sakna stöd att hävda specifika krav på utemiljöns utformning, som annars skulle skärpas enligt intentionerna med PBL.

För att ge kommunerna en reell möjlighet att hävda de övergripande kraven på utemiljöns utformning såsom de kommer till uttryck i PBL måste enligt bostadsutskottets mening tillämpningsföreskrifter utfärdas till de aktuella stadgandena i enlighet med vad som förordas i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 4. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottet under 28 bort hemställa

28. beträffande *tillämpningsföreskrifter rörande nybyggnad m. m.* att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

14 Reglering av byggnaders användning för handelsändamål m. m. (mom. 34)

Kjell A. Mattsson och Birgitta Hambraeus (båda c) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 79 som börjar "Enligt bostadsutskottets" och slutar "1985/86:80 yrkande 3 j" bort lyda:

Enligt PBL skall (5 kap. 3 §) i detaljplan kunna anges användningen av kvartersmark m. m. I detaljplan får vidare meddelas bestämmelser om bl. a. byggnaders användning (5 kap. 7 §).

Av propositionen framgår att en gräns skall kunna dras mellan handelsområden och industriområden.

Vidare bör enligt propositionen det vara möjligt att i detaljplan reglera olika former av detaljhandel. Sålunda anför bostadsministern att det enligt hans uppfattning skall vara möjligt att ange huvudsaklig användning av kvartersmark för partihandel eller detaljhandel. Även inom gruppen detaljhandel anges att en viss reglering bör finnas. Så skall det t. ex. vara möjligt att skilja ut områden där detaljhandeln får avse resp. inte avse skrymmande varuslag.

Enligt utskottets mening får det anses rimligt att i detaljplan reglera byggnaders användning i stort genom att göra en gränsdragning mellan handel och industri. Därutöver bör i detaljplan ingen reglering i nu berört avseende kunna göras. Att såsom föreslås i propositionen göra en uppdelning av olika typer av handel är olämpligt och gynnar varken branschens eller konsumenternas intressen.

Vad utskottet nu med anledning av folkpartiets partimotioner anfört om reglering av byggnaders användning bör ges regeringen till känna.

dels utskottet under 34 bort hemställa

> 34. beträffande *reglering av byggnaders användning för handelsändamål m. m.*
> att riksdagen med anledning av motionerna 1984/85:2801 yrkande 12 såvitt nu är i fråga och 1985/86:80 yrkande 3 j som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

15 Samråd vid upprättande av detaljplan m. m. (mom. 37)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 82 som börjar "Vad rör" och slutar "Motionsyrkandet avstyrks" bort lyda:

Som framgått av vad utskottet anfört ovan skall vissa myndigheter och organisationer ovillkorligen omfattas av samrådsskyldigheten när planer upprättas eller ändras medan vissa andra organisationer endast skall beredas tillfälle till samråd.

Den i propositionen gjorda uppdelningen kan accepteras utom vad beträffar utformning av samråd med de arbetande.

Enligt förslaget i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 10 bör representanter för denna grupp ingå bland dem som ovillkorligen skall omfattas av samrådet.

Utskottet föreslår en ändring i 5 kap. 20 § i enlighet härmed.

dels utskottet under 37 bort hemställa

> 37. beträffande *samråd vid upprättande av detaljplan m. m.*
> att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 10 och regeringens förslag samt med avslag på motionerna 1985/86:68 såvitt

nu är i fråga, 1985/86:69 yrkande 3 och 1985/86:Bo505 yrkande 1 sistnämnda yrkande såvitt nu är i fråga antar 5 kap. 20 § med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

16 Reglerna för kallelse till samråd (mom. 38)

Tore Claeson (vpk) anser – under förutsättning av bifall till reservation 15 – att

dels den del av utskottets betänkande på s. 83 som börjar "Sistnämnda yrkande" och slutar "i motionen" bort lyda:

Utskottet har ovan tillstyrkt yrkande 10 i vänsterpartiet kommunisternas partimotion om att de arbetande ovillkorligen skall omfattas av samrådet.

En följd av denna inställning innebär att en ändring i 5 kap. 25 § bör göras enligt yrkande 11 a i samma motion.

dels utskottet under 38 bort hemställa

38. beträffande *reglerna för kallelse till samråd*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 11 a och regeringens förslag samt med avslag på motionerna 1985/86:79 yrkande 1 och 1985/86:80 yrkande 3 k antar 5 kap. 25 § första stycket med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

17 Reglerna om underrättelse om utställning (mom. 39)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 83 som börjar "Utskottet, som" och slutar "1985/86:73 yrkande 11 b" bort lyda:

Utskottet anser att 5 kap. 25 § tredje stycket bör utgå ur lagen. I detta stycke anges bl. a. att underrättelse om kungörelse av planförslag inte behöver sändas till dem som omfattas av samrådsskyldigheten om ett stort antal personer skall underrättas och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en av dem.

Även om det kan finnas motiv för den i propositionen föreslagna ordningen finner utskottet det viktigt att underrättelse når dem som omfattas av samrådet.

Vad nu föreslagits innebär en ändring även i 5 kap. 27 §. I detta lagrum föreslås att andra meningen i andra stycket utgår.

Utskottet, som föreslår att lagrummet utgår, tillstyrker därmed vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 11 b.

dels utskottet under 39 bort hemställa

39. beträffande *reglerna om underrättelse om utställning*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 11 b och med avslag på regeringens förslag antar 5 kap. 25 § tredje stycket och 27 § andra stycket med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

18 Friytor för lek och utevistelse (mom. 53)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande som på s. 104 börjar "Krav på" och på s. 105 slutar "avstyrks sålunda" bort lyda:

Utskottet har ovan betonat vikten av en väl fungerande närmiljö och dess betydelse för de boende. I anslutning till förslagen i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 har utskottet också förordat att kommunerna genom tillämpningsföreskrifter skall ges en reell möjlighet att hävda kraven på friytor i 3 kap. Som utskottet härvid anfört innebär förslaget till PBL att kraven i detta avseende skärps i förhållande till dagens lagstiftning.

Samtidigt tvingas utskottet konstatera att kommunernas möjlighet att i byggnadslovsprövningen hävda kvalitetskraven på utemiljön minskar. I dag ställs bl. a. krav på situationsplan som visar utemiljöns utformning. I propositionen föreslås mer allmänt hållna bestämmelser om vad som behövs för att pröva den sökta åtgärden och att kommunerna själva skall få avgöra vilka handlingar som skall begäras. Motivet för detta anges vara ett led i att ge kommunerna större ansvar för tillståndsprövningen.

Detta innebär emellertid att möjligheterna för tillståndsprövning vad beträffar friytor för lek och utevistelse helt kommer att försvinna om förslaget genomförs. Inte heller vid ombyggnad föreligger tillståndsplikt för friytor, och planverket har inte heller uppdrag att utfärda föreskrifter för utemiljön vid ombyggnader.

När det gäller utemiljön, kommer PBL enligt utskottets mening således att ge kommunerna mindre stöd att hävda kvalitetskrav än vad gällande lagstiftning ger, vilket innebär ett steg tillbaka till 1960-talets förhållanden. Detta är ett enligt bostadsutskottets mening oacceptabelt förhållande. Enligt bostadsutskottets mening bör därför bygglovsplikt införas för friytor för lek och utevistelse.

Med anslutning till förslaget i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 4 förordar utskottet att till första stycket 8 kap. 2 § förs en ny punkt 10 av följande lydelse:

10. anordna friytor för lek och utevistelse.

dels utskottet under 53 bort hemställa

53. beträffande *friytor för lek och utevistelse*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 13 och regeringens förslag antar 8 kap. 2 § med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

19 Ansökningshandlingar i bygglovsärenden (mom. 57)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande som på s. 112 börjar "Den av" och på s. 113 slutar "20 § tillstyrks" bort lyda:

Utskottet har ovan anslutit sig till förslag i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 som alla syftar till att ge en bättre utemiljö bl. a. genom att skapa garantier för att friytor för lek och utevistelse dels kommer

till, dels får en riktig utformning. Med hänvisning till vad utskottet härvid anfört om betydelsen av en väl fungerande närmiljö förordar utskottet att krav på redovisning av utemiljöns utformning i situationsplan skall ställas som villkor för prövning av bygglovsansökan. Med anslutning till förslaget i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 3 förordar utskottet sålunda att 8 kap. 20 § första stycket ersätts med två nya stycken av följande lydelse.

> När ansökan görs, skall en situationsplan lämnas in, som visar både de befintliga byggnadernas och tillämnade byggnaders läge. Om ansökningen avser en byggnad som inrymmer en eller flera bostadslägenheter, skall situationsplanen dessutom visa utrymmen för lek och utevistelse, för parkering samt för tillfartsvägar för biltrafik.
>
> Därutöver skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter lämnas in som behövs för prövningen.

dels utskottet under 57 bort hemställa

> 57. beträffande *ansökningshandlingar i bygglovsärenden*
>
> att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 3 och regeringens förslag antar 8 kap. 20 § med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

20 Avgränsning av den krets som skall beredas tillfälle att yttra sig över bygglovsansökan (mom. 58)

Tore Claeson (vpk) anser – under förutsättning av bifall till reservation 15 – att

dels den del av utskottets betänkande på s. 113 som börjar "Enligt dagens" och slutar "22 § tillstyrks" bort lyda:

Utskottet har ovan anslutit sig till förslaget i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 om att samrådskretsen vid upprättande av detaljplan skall utökas till att omfatta också arbetande inom det tilltänkta planområdet. Vad utskottet härvid anfört äger giltighet också i fråga om behovet av att utöka den sakägarkrets som skall beredas tillfälle att yttra sig över en bygglovsansökan som t. ex. innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser. Även i detta fall bör således sakägarkretsen utökas till att omfatta också arbetande.

Med anslutning till motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 14 förordar utskottet att efter ordet "förening" i första stycket 8 kap. 22 § tillförs orden "samt arbetande".

dels utskottet under 58 bort hemställa

> 58. beträffande *avgränsning av den krets som skall beredas tillfälle att yttra sig över bygglovsansökan*
>
> att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 14 och regeringens förslag antar 8 kap. 22 § med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

21 Hyresgästinflytande enligt bostadssaneringslagen (mom. 59)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 113 som börjar "Bestämmelserna i" och slutar "31 § tillstyrks" bort lyda:

Genom bestämmelserna i 8 kap. 31 § tillförsäkras hyresgästerna ett inflytande över bygglovspliktiga ombyggnadsåtgärder som går utöver vad som krävs för att uppnå lägsta godtagbara standard. Som framhålls i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 bör dock detta inflytande inte begränsas till att avse endast ombyggnadsåtgärder. Utskottet förordar sålunda att hyresgästinflytandet skall utökas till att omfatta samtliga byggnadsåtgärder m. m. som avses i 8 kap. 1 § första stycket punkterna 1–6, dvs. ny- och tillbyggnad, inredning och ianspråktagande för väsentligt ändrat ändamål samt vissa invändiga ändringar.

Vad utskottet nu med anledning av motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 12 anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. I avvaktan på att erfarenheter skall vinnas av lagstiftningen tillstyrker dock utskottet 8 kap. 31 §.

dels utskottet under 59 bort hemställa

59. beträffande *hyresgästinflytande enligt bostadssaneringslagen*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 12 och regeringens förslag

a) antar 8 kap. 31 § med den lydelse som anges i bilaga 1 till detta betänkande,

b) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om hyresgästinflytandet,

22 Planeringsbidrag (mom. 64)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 117 som börjar "Bostadsutskottet kan" och slutar "yrkande 16 avstyrks" bort lyda:

Plan- och bygglagen kommer att få stor betydelse för den kommunala verksamheten och den kommande fysiska planeringen under mycket lång tid. PBL:s innehåll innebär bl. a. att samhället får en något större kontroll över olika förändringar, men innebär även stor frihet för enskilda, i vissa fall på bekostnad av samhällsintresset. Det finns en viss nedtoning av kollektiva och kommunala krav och intressen till förmån för "den enskilde".

Många kommuner och deras byggnadsnämnder får ett mycket stort ansvarsområde och kan få ekonomiska svårigheter att hålla sig med egen sakkunnig personal som exempelvis kan ekologi- och miljöfrågor. De fattigaste kommunerna har ofta stora miljö- och planfrågor att brottas med. Det framstår enligt bostadsutskottets mening mot bakgrund härav som nödvändigt att införa ett särskilt ekonomiskt stöd för vissa kommuner. Utskottet förordar sålunda att ett särskilt planeringsbidrag införs för kommuner med liten befolkning och stor yta i enlighet med vad som föreslås i

motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 16. Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottet under 64 bort hemställa

64. beträffande *planeringsbidrag*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 16 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

23 Byggnadsnämndens granskning m. m. (mom. 65)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 119 som börjar "Bostadsutskottet har" och slutar "avsnitt 17" bort lyda:

Som framhålls i vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 har 8 kap. 29 § fått en utformning som innebär att det grundläggande kravet om att alla skall behandlas lika inför lagen kan ifrågasättas. Om en subjektiv bedömning av en byggherres kvalifikationer skall ligga till grund för i vilken utsträckning granskning av ritningar och övriga handlingar skall ske, kan det ge utrymme för godtycke och "svågerpolitik", och tvivelaktiga ärenden kan släppas igenom.

Utskottet förordar mot bakgrund härav att 8 kap. 29 § ändras i enlighet med förslaget i motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 15. I första meningen i paragrafens första stycke bör sålunda orden "och till byggherrens kvalifikationer" utgå.

dels utskottet under 65 bort hemställa

65. beträffande *byggnadsnämndens granskning m. m.*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 15 och regeringens förslag antar 8 kap. 29 § första, tredje och fjärde styckena med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

24 Byggnadsnämndens skyldighet att ingripa vid olovligt byggande (mom. 67)

Kjell A. Mattsson och Birgitta Hambraeus (båda c) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 121 som börjar "Den av" och slutar "innehåll m. m." bort lyda:

Som anförs i centerpartiets partimotion 1985/86:69 uppfattas påföljdsbestämmelserna som byråkratiska. Det är enligt utskottets mening omotiverat att byggnadsavgift skall påföras även i sådana fall av olovligt byggande som vid en bygglovsprövning skulle ha godkänts. Det förefaller också onödigt att påföra byggnadsavgift i de fall där ändringar omgående vidtas i en omfattning som medför att åtgärder kan godkännas.

En lagändring enligt förslaget i centerpartiets partimotion bör därför göras av riksdagen.

Utskottet behandlar nedan frågan om byggnadsavgiften och den särskilda avgiften skall ingå i sanktionssystemet.

dels utskottet under 67 bort hemställa

67. beträffande *byggnadsnämndens skyldighet att ingripa vid olovligt byggande*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:69 yrkande 8 och regeringens förslag antar 10 kap. 1 § med den lydelse som i bilaga 2 till detta betänkande betecknats som reservanternas förslag,

25 Byggnadsavgift och särskild avgift som en del av sanktionssystemet (mom. 68 och 69)

Kjell A. Mattsson och Birgitta Hambraeus (båda c) anser att

dels den del av utskottets betänkande som på s. 122 börjar "Utskottet anförde" och på s. 123 slutar "motsvarande del" bort lyda:

Utskottet har ovan redogjort för när byggnadsavgift och särskild avgift skall tas ut.

Metoden att belägga en rad handlingar, som en enskild utför i strid med gällande bestämmelser, med särskilda avgifter är en av orsakerna till att det hos allmänheten växer fram en negativ inställning till samhällets myndigheter. Tillämpningen av sådana bestämmelser blir också med nödvändighet stelbent och upplevs som omotiverad och trakasserande.

Lagstiftningen bör som framgått ovan utformas så att en åtgärd, som utförts trots att byggnadslov skulle ha erfordrats, inte skall belastas med en byggnadsavgift om åtgärden kan godkännas av byggnadsnämnden. Avgift skall inte heller utgå om ändring som byggnadsnämnden kräver för att kunna bevilja byggnadslov omgående vidtas.

I enlighet med denna uppfattning anser utskottet att byggnadsavgift och särskild avgift skall utgå ur påföljdssystemet. Kvar blir endast tilläggsavgiften som tillämpas på åtgärder av allvarligare karaktär, som anges i 10 kap. 7 §.

Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i 10 kap. som tillgodoser vad utskottet ovan förordat.

dels utskottet under 68 och 69 bort hemställa

68 och 69. beträffande *byggnadsavgift och särskild avgift som en del av sanktionssystemet*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:Bo504 och regeringens förslag som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

26 Ersättning till följd av vägrad rivning m. m. (mom. 75)

Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 138 som börjar "Att ersättning" och slutar "yrkande 17" bort lyda:

I vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1985/86:73 yrkande 17 har föreslagits att fastighetsägare som åläggs att riva eller skydda särskilt värdefulla byggnader inte skall vara berättigade till ersättning från kommunen för detta. Detta yrkande finner utskottet vara välmotiverat. De

fastighetsägare som innehar kulturhistoriskt och miljömässigt så intressanta byggnader att dessa bör bevaras, bör också vara skyldiga att medverka till bevarandet även om detta i vissa fall kan medföra en viss förlust i ekonomisk mening. Förlusten torde i de flesta fall bli mycket måttlig; byggnaden med dess värde behålls ju. Utskottet finner därför med anledning av motionsyrkandet att ersättningsrätten i 14 kap. 8 § första stycket 2 och 3 inte bör införas. Detta föranleder vissa följdändringar i paragrafen i övrigt samt i 14 kap. 10 §.

dels utskottet under 75, 79 och 80 bort hemställa

75. beträffande *ersättning till följd av vägrad rivning m. m.*
att riksdagen med anledning av motion 1985/86:73 yrkande 17 och regeringens förslag antar 14 kap. 8 § första stycket med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

79. beträffande *ackumulerad skada*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:Bo518 såvitt nu är i fråga och regeringens förslag antar 14 kap. 8 § fjärde stycket med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

80. beträffande *ersättning och inlösen vid kvalificerad skada*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:69 yrkande 10 och 1985/86:80 yrkande 3 m båda yrkandena såvitt nu är i fråga och regeringens förslag antar 14 kap. 8 § andra stycket och 10 § andra stycket med den lydelse som i bilaga 3 till detta betänkande betecknats som reservantens förslag,

Särskilda yttranden

1 Markreservationer för vindkraftverk m. m.

Kjell A. Mattsson och Birgitta Hambraeus (båda c) anför:

Som framgår av utskottets betänkande (s. 53) finns i PBL och NRL bestämmelser som syftar till att energiförsörjningens intressen skall tillgodoses i samband med planläggningen. Vi hänvisar till vad bostadsutskottet anfört och till näringsutskottets yttrande NU 1985/86:3 y i frågan.

I en reservation till bostadsutskottets betänkande BoU 1986/87:3 med förslag till naturresurslag utvecklar vi vår syn på frågan.

2 Samråd vid upprättande av översiktsplaner och detaljplaner

Tore Claeson (vpk) anför:

I PBL-förslaget anges att kommunen när översiktsplan upprättas eller ändras skall samråda med länsstyrelsen och övriga kommuner som berörs av planen. I princip finns liknande samrådsskyldighet vid upprättande eller ändring av detaljplan. Andra, t. ex. myndigheter, sammanslutningar och enskilda som berörs av planförslag, skall beredas tillfälle till samråd.

Jag finner det lämpligt att, för att uppnå ett smidigt förfarande, göra den i propositionen föreslagna uppdelningen mellan dem som ovillkorligen skall omfattas av samrådet och dem som skall beredas tillfälle. Jag vill emellertid stryka under vikten av att bl. a. de handikappades organisationer och hyresgästorganisationer regelmässigt underställs förslag till planer eller till planändringar. Jag förutsätter att så sker.

3 Mångfunktionell bebyggelse

Birgitta Hambraeus (c) anför:

I motion 1985/86:75 (c) har jag föreslagit ändringar i PBL så att mångfunktionell bebyggelse stimuleras.

Det är viktigt att planläggningen gör det lätt att bygga mångsidiga lokalsamhällen.

Utskottet konstaterar i betänkandet (s. 81) att varken dagens byggnadslagstiftning eller PBL hindrar att man bygger områden för olika funktioner, som t. ex. bostäder, handel, kontor, kaféer, lätt industri osv. Det är bra att utskottet slår fast detta. Emellertid finns anledning att fästa uppmärksamhet på att tillämpningen av lagstiftningen såvitt nu är i fråga inte sällan medför en olämplig och inte önskvärd uppdelning av olika funktioner inom en kommun, något som i sin tur innebär att många av våra samhällen är uppdelade t. ex. i bostadsområden, affärsområden, industriområden etc.

Min erfarenhet är att byggnadsnämnden upprätthåller en funktionsuppdelning mycket beroende på den arbetsmetodik som används. Praxis är att plankartorna har olika färger för att markera olika markanvändningsändamål. Detta sätt att beskriva markanvändningen kan innebära inte avsedda lösningar beträffande bebyggelseutformning därför att byggnadsnämnden kan känna viss tvekan att t. ex. vid en planändring föreslå en ändrad markanvändning. Jag förutsätter att bl. a. planverket och Kommunförbundet i samband med introduktionen av PBL uppmärksammar de förtroendevalda och handläggarna i byggnadsnämnden på det problem jag nu beskrivit så att den önskvärda variationen i bebyggelse kan uppnås.

4 Förutsättningar för rivningslov m. m.

Birgitta Hambraeus (c) anför:

Genom PBL införs en permanent rivningsreglering utformad som ett tillståndsförfarande. Enligt förslaget skall sålunda rivningslov normalt krävas inom områden med detaljplan. Dessutom ges kommunen möjlighet att genom områdesbestämmelser införa skyldighet att söka rivningslov även inom andra områden. Sammantaget bör dessa åtgärder enligt min mening kunna leda till att det i framtiden blir svårare att riva ett hus.

Trots att PBL således ger uttryck för en ökad medvetenhet om vikten av att låta den befintliga bebyggelsen bestå bör enligt min mening dessa frågor ytterligare uppmärksammas.

Den rivningsvåg som dragit fram över landet under efterkrigstiden har

upprört många. En betydande del av det befintliga fastighetsbeståndet har utförts på ett sätt och med en hantverksskicklighet som vi i dag inte kan återskapa. Rivning av en sådan fastighet är oåterkallelig. Utanför vårt lands gränser finns också en stor medvetenhet härom. Exempel härpå är det bevarande och den återuppbyggnad av äldre bebyggelse som skett på den europeiska kontinenten efter andra världskriget. Här har man insett vilka kvaliteter den äldre bebyggelsen inrymmer och vilken samhörighet den markerar med tidigare generationer.

Av vad jag ovan anfört framgår att rivning av en byggnad bara bör ske undantagsvis och bara när ingen vill ha huset kvar. I stället bör i första hand andra lösningar väljas. Det kan t. ex. vara fråga om försäljning av fastigheten till intressenter som åtar sig att upprusta och vårda densamma. För detta ändamål bör också övervägas ett generöst statligt stöd som gör det möjligt att bevara och vårda en annars rivningshotad äldre bebyggelse.

5 Besvärsrätt för hyresgäster

Kjell A. Mattsson och Birgitta Hambraeus (båda c) anför:

Av 13 kap. 6 § följer att enskilda hyresgäster inte har besvärsrätt i sådana bygglovsfrågor som har prövats enligt bostadssaneringslagen, dvs. där bygglovet meddelas med stöd antingen av ett s. k. hyresgästintyg från vederbörande hyresgästförening eller av ett medgivande av hyresnämnden. Begränsningen av besvärsrätten är en nödvändig konsekvens av bostadssaneringslagen i dess nuvarande utformning. Den reella prövningen av hyresgästernas intresse görs enligt denna lag av hyresgästföreningen eller, om denna inte godkänner bygglovsansökningen, av hyresnämnden. De enskilda hyresgästerna har besvärsrätt enligt bostadssaneringslagen. Skulle de få besvärsrätt även enligt PBL, skulle detta medföra enbart en fördröjning av bygglovsproceduren, utan att besvärsprövningen skulle kunna leda till ett annat resultat än som redan blivit följden av prövningen enligt bostadssaneringslagen. Det är därför inte tänkbart med en annan lösning än den som föreslås i propositionens förslag till utformning av 13 kap. 6 §. Frågeställningen ger oss dock anledning att aktualisera de kritiska synpunkter på utformningen av bostadssaneringslagen som vi framfört i andra sammanhang. Hyresgästföreningar som tillhör Hyresgästernas riksförbund har enligt denna lag fått en alltför stark ställning i förhållande till de enskilda hyresgästerna, som ofta inte är och inte önskar vara medlemmar i dessa föreningar. Särskilt illa anpassad är lagstiftningen till det förhållandet att det ibland bildas hyresgästföreningar som önskar stå utanför riksförbundet. Sådana sammanslutningar tillerkänns ofta ingen rätt alls enligt den nuvarande lagstiftningen. Vi önskar se en annan ordning på denna punkt.

I motion 1985/86:Bo226 har centerpartiet tagit upp frågan om hur hyresgästernas inflytande skall kanaliseras. Där föreslås att s. k. hyresgästintyg enligt bostadssaneringslagen skall lämnas av en hyresgästförening som bildats av de boende i den berörda fastigheten. Motionen kommer att behandlas av bostadsutskottet senare under detta riksmöte.

6 Ersättningsreglerna för vissa markintrång

Birgitta Hambraeus (c) anför:

Enligt min mening skyddas naturen för dåligt genom skogsvårdslagen. Centern har begärt en omprövning av denna lag. Lagen driver fram en kvalitetssänkning för att få fram stora kvantiteter snabbt till massaindustrin. Den är anpassad till storskogsbrukets metoder med kalhyggen på enorma områden, skogsodling, markberedning, tunga processorer, snabbväxande importerade trädslag och få människor i skogsarbete. Bonden som själv brukar sin skog har andra möjligheter att bevara naturens mångfald och sköta skogen så att kvaliteten befrämjas. Skogsvårdslagen bör ändras så att detta naturvänliga skogsbruk underlättas. Då kommer "en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen" (s. 145) inte att innebära att naturen störs. Och ingen får därmed rätt till ersättning från samhället för att han låter bli att skada naturen.

Förslag till Plan- och bygglag

Härigenom föreskrivs följande.

Regeringens förslag | *Utskottets förslag*

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

2 § Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

3 § Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske.

Den närmare regleringen av markens användning och bebyggelsen inom *delar av* kommunen sker genom detaljplaner.

3 § Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske. *Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.*

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. *En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen.*

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses.

Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.

För samordning av flera kommuners planläggning får regionplaner antas.

4 § Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov respektive marklov i den omfattning som följer av denna lag.

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges förhandsbesked huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen.

5 § Vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet.

6 § För att mark skall få användas för bebyggelse skall den vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

7 § I varje kommun skall det finnas en byggnadsnämnd, som har det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten i kommunen.

8 § Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

Statens planverk har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse

1 § Planläggning skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Hänsyn skall därvid tas till förhållandena i angränsande kommuner. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

2 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. tillämpas.

3 § Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. de boendes och övrigas hälsa,
2. jord-, berg- och grundvattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

Bebyggelse och anläggningar som för sin funktion kräver tillförsel av energi skall lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

4 § Inom områden med *samlad* bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av

1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
2. skyddsåtgärder för civilförsvaret,
3. hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden,
4. trafikförsörjning och god trafikmiljö,
5. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,

4 § Inom områden med *sammanhållen* bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av

1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
2. skyddsåtgärder för civilförsvaret,
3. hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden,
4. trafikförsörjning och god trafikmiljö,
5. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
6. förändringar och kompletteringar.	6. förändringar och kompletteringar.
Inom eller i nära anslutning till områden med *samlad* bebyggelse skall det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.	Inom eller i nära anslutning till områden med *sammanhållen* bebyggelse skall det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

3 kap. Krav på byggnader m. m.

Nya byggnader

1 § Byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader skall ha en yttre form och färg, som är lämplig för byggnaderna som sådana och ger en god helhetsverkan.

2 § Byggnader skall placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen skall begränsas. I fråga om byggnader som skall placeras under markytan skall dessutom i skälig omfattning beaktas att användningen av marken över byggnaderna inte försvåras.

3 § Byggnader skall medge god hushållning med energi. I områden där knapphet på vatten råder eller kan befaras uppkomma skall byggnader dessutom medge god hushållning med vatten.

I byggnader som innehåller bostäder eller arbetslokaler skall uppvärmningssystemet i skälig utsträckning utformas så att skilda energislag som är lämpliga från allmän energisynpunkt kan användas utan omfattande ändringar.

En- eller tvåbostadshus som i huvudsak skall värmas upp med el eller naturgas skall i skälig utsträckning utföras så att ett byte till uppvärmning med annat energislag underlättas. Sådana byggnader får förses med uppvärmningssystem för direktverkande elvärme endast om det finns särskilda skäl.

4 § Byggnaders grundkonstruktion, stomme och andra bärande delar skall ha betryggande bärförmåga, stadga och beständighet. Övriga byggnadsdelar skall ha en med hänsyn till ändamålet tillfredsställande hållfasthet.

5 § Byggnader skall vara lämpliga för sitt ändamål och ge möjlighet till trevnad, god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat.

6 § Byggnader skall ge ett tillfredsställande skydd mot olycksfall, mot uppkomst och spridning av brand och mot personskador vid brand.

Avfall skall kunna tas om hand och forslas bort från byggnader på ett tillfredsställande sätt.

7 § Byggnader, som innehåller bostäder, arbetslokaler eller lokaler till vilka allmänheten har tillträde, skall vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och inrättade så att bostäderna och lokalerna blir tillgängliga för och kan användas av dessa personer. I den utsträckning som behövs med hänsyn till kravet på tillgänglighet skall byggnader vara försedda med hiss eller annan lyftanordning.

Kravet att bostäder skall vara tillgängliga genom hiss eller annan lyftanordning gäller inte byggnader som har färre än tre våningsplan. Om sådana byggnader innehåller bostäder som inte nås från marken, skall de dock utföras så att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet.

I fråga om en- eller tvåbostadshus får undantag medges från kravet på tillgänglighet till byggnaden, om det är befogat med hänsyn till terrängen.

Beträffande byggnader som innehåller arbetslokaler får, såvitt gäller dessa lokaler, undantag medges från första stycket, om det är befogat med hänsyn till arten av den verksamhet för vilken lokalerna är avsedda.

8 § Byggnader skall utföras med sådant material och på sådant sätt att reparations-, underhålls- och driftkostnader begränsas.

9 § I fråga om fritidshus med högst två bostäder gäller inte bestämmelserna i 3, 7 och 8 §§.

I fråga om byggnader som får uppföras utan bygglov skall bestämmelserna i 1–8 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Befintliga byggnader

10 § Tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara.

Härutöver skall tillses att

1. tillbyggnader som kräver bygglov uppfyller kraven i 1–8 §§ och att andra tillbyggnader uppfyller dessa krav i skälig utsträckning,
2. ombyggnader utförs så att de delar som byggs om tillförs de i 1–8 §§ angivna egenskaperna i den omfattning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag,
3. andra ändringar än tillbyggnad eller ombyggnad utförs så att ändringarna i skälig utsträckning uppfyller kraven i 1–8 §§.

I detaljplan eller områdesbestämmelser kan kommunen ställa lägre krav än vad som följer av andra stycket 2 under förutsättning att bebyggelsen inom området får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Vid tillämpning av andra och tredje styckena skall hänsyn tas till byggnadens förutsättningar. Vid ändring av fritidshus med högst två bostäder gäller inte bestämmelserna i 3, 7 och 8 §§.

11 § Med ombyggnad avses åtgärder som fordrar bygglov och avsevärt förlänger brukstiden för byggnaden eller en del av den. Även sådant inredningsarbete som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden eller en del av den utgör ombyggnad.

12 § Byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig

12 § Byggnader, som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
synpunkt eller som ingår i *en samlad bebyggelse* av denna karaktär får inte förvanskas.	synpunkt eller som ingår i *ett bebyggelseområde* av denna karaktär, får inte förvanskas.

13 § Byggnader skall underhållas så att deras egenskaper i de hänseenden som avses i 3–7 §§ i huvudsak bevaras. Anordningar som avser att tillgodose kraven i 6 och 7 §§ skall hållas i stånd. Byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick.

Underhållet skall anpassas till byggnadens värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär.

Byggnader som avses i 12 § skall underhållas så att deras särart bevaras.

Andra anläggningar än byggnader *m. m.*	**Andra anläggningar än byggnader**
14 § I fråga om anläggningar *och anordningar* för vilka bygglov krävs skall vad som föreskrivs om byggnader i 1–13 §§ tillämpas. I fråga om övriga anläggningar *och anordningar* som anges i 8 kap. skall 1–13 §§ tillämpas i skälig utsträckning.	**14 §** I fråga om anläggningar för vilka bygglov krävs skall vad som föreskrivs om byggnader i 1–13 §§ tillämpas. I fråga om övriga anläggningar som anges i 8 kap. skall 1–13 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Tomter, allmänna platser m. m.

15 § Tomter som tas i anspråk för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Dessutom skall tillses att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer,
3. risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för trafiken inte uppkommer,
4. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon till och från bebyggelsen på tomten,
5. tomten, om det inte är obefogat med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt, kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
6. lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna.

Om tomter tas i anspråk för bebyggelse som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet, skall det finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten av denna.

Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas.

16 § På bebyggda tomter får bestämmelserna i 15 § första stycket 6 samt andra och tredje styckena tillämpas i skälig utsträckning.

Vid tillbyggnad som kräver bygglov eller vid ombyggnad skall tomten anordnas så att den uppfyller kraven i 15 § i skälig utsträckning.

17 § Tomter skall, oavsett om de har tagits i anspråk för bebyggelse eller inte, hållas i vårdat skick. De skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas. Byggnadsnämnden kan besluta att plantering skall utföras och att befintlig växtlighet skall bevaras.

Anordningar som har tillkommit för att uppfylla kraven i 15 § skall hållas i stånd i skälig utsträckning.

Lekplatser och fasta anordningar på lekplatser skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

18 § I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 15–17 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

4 kap. Översiktsplan

1 § Översiktsplanen skall *utgöra underlag för* beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Planen skall *ange*

1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt *riktlinjer för* tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,
2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m.

1 § *I* översiktsplanen skall *redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid* beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Av planen skall *framgå*

1. grunddragen i *fråga om* den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt *i fråga om* tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,
2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m.

2 § Översiktsplanen *består av en särskild handling samt en eller flera kartor. Planen* skall utformas så, att dess innebörd kan utläsas utan svårighet.

2 § Översiktsplanen skall utformas så, att dess innebörd kan utläsas utan svårighet.

Till planen skall fogas en sådan planbeskrivning som avses i 8 § och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, skall det anmärkas i planen.

3 § När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

4 § Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse och förslagets innebörd redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

5 § Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses,
2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,
3. ta till vara statens intressen.

6 § Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

7 § Kungörelse om utställningen av planförslaget skall minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas. Avser förslaget en viss del av kommunen, skall det framgå av kungörelsen.

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

Ett exemplar av förslaget med planbeskrivning och samrådsredogörelse skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen samt till regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget.

8 § Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivning som avses i andra stycket,
2. samrådsredogörelsen,
3. gällande översiktsplan,
4. sådant planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen.

Avser förslaget ändring av översiktsplanen för en viss del av kommunen, skall ändringens verkningar för andra delar av kommunen redovisas.

9 § Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet skall framgå om

1. förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m.,
2. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

10 § Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

11 § Översiktsplanen och ändringar av den antas av kommunfullmäktige.

12 § Beslut att anta eller ändra översiktsplanen gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft.

13 § När kommunens beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, skall planen, planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, granskningsyttrandet, utlåtandet enligt 10 § och ett protokollsutdrag med beslutet utan dröjsmål sändas till statens planverk, länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs.

5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser

Detaljplan

1 § Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för

1. ny *samlad* bebyggelse,
2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,
3. bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

1 § Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för

1. ny *sammanhållen* bebyggelse,
2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,
3. bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Första stycket skall tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

Detaljplan behöver inte upprättas i den mån tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

2 § Vid utformningen av en detaljplan skall skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

I de delar som planen medför att mark eller särskild rätt till mark kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ skall planen dessutom utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

Detaljplanen får inte omfatta ett större område än som är befogat med hänsyn till syftet med planen och den tid för att genomföra den som skall bestämmas enligt 5 §.

3 § I detaljplanen skall redovisas och till gränserna anges

1. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,
2. kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,

3. vattenområden för bland annat båthamnar och friluftsbad.

I fråga om allmänna platser för vilka kommunen är huvudman skall användningen och utformningen anges. För kvartersmark och vattenområden skall användningen anges.

4 § Om kommunen inte skall vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, skall det anges i detaljplanen.

5 § I detaljplanen skall anges *den tid inom vilken lov skall sökas för att planen skall få genomföras (genomförandetid)*. Tiden skall bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen och vara minst fem och högst femton år. Tiden räknas från den dag då beslutet att anta planen vinner laga kraft eller från den dag dessförinnan då någon del av planen får genomföras på grund av förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. I planen kan anges att tiden skall räknas från senare tidpunkt än den då beslutet att anta planen vinner laga kraft. För skilda områden av planen kan olika genomförandetider bestämmas.

5 § I detaljplanen skall anges *en genomförandetid*. Tiden skall bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen och vara minst fem och högst femton år. Tiden räknas från den dag då beslutet att anta planen vinner laga kraft eller från den dag dessförinnan då någon del av planen får genomföras på grund av förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. I planen kan anges att tiden skall räknas från senare tidpunkt än den då beslutet att anta planen vinner laga kraft. För skilda områden av planen kan olika genomförandetider bestämmas.

Saknar planen bestämmelser om genomförandetid, är tiden femton år från dag som anges i första stycket.

Om förlängning och förnyelse av genomförandetid finns bestämmelser i 14 §.

Efter genomförandetidens utgång fortsätter planen att gälla tills den ändras eller upphävs.

6 § Medger detaljplanen tillfällig användning av mark eller byggnader enligt 7 § första stycket 9, skall i planen bestämmas den tid under vilken användningen får pågå. Tiden får bestämmas till högst tio år och skall räknas från den dag som anges i 5 § första stycket. Saknar planen bestämmelser om tiden, är denna fem år. Om förlängning av tiden finns bestämmelser i 15 §.

7 § Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § *tredje* stycket, 6 § första stycket 2 och 3, 8 § första *stycket* samt 9 § första och andra styckena,

2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön, även den minsta

7 § Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § *första* stycket, 6 § första stycket 2 och 3 *samt andra stycket*, 8 § första *och tredje styckena* samt 9 § första och andra styckena,

2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön, även den minsta

omfattning i vilken byggandet skall ske,

3. byggnaders användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, *anordningar* och tomter, varvid ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket *och* skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § får meddelas,

5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge,

6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman,

7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,

8. placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att använda viss mark för parkering,

9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen,

10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,

11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969:387),

12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar.

omfattning i vilken byggandet skall ske.

3. byggnaders användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § *och rivningsförbud för sådana byggnader* får meddelas,

5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge,

6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman,

7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,

8. placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att använda viss mark för parkering,

9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen,

10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,

11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969:387),

12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar.

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §. Om en detaljplan antas efter det att ett exploateringsbeslut enligt lagen (0000:000) om exploateringssamverkan har vunnit laga kraft, skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Skall mark tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla uppgift därom.

Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

8 § I detaljplanen får bestämmas att bygglov inte skall lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän

1. viss trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning för vilken kommunen inte skall vara huvudman har kommit till stånd,

2. viss byggnad eller anläggning på tomten har rivits, byggts om eller fått en i planen angiven ändrad användning eller utfarten eller annan utgång från fastigheten har ändrats eller

3. beslut om antagande av en i detaljplanen förutsatt fastighetsplan har vunnit laga kraft eller fastighetsplanen får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

9 § Detaljplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser eller, om innehållet framgår tydligt, av endast endera av dessa handlingar.

Av en plankarta skall framgå hur planområdet delas upp på mark för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.

Planhandlingarna skall utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön.

10 § Till detaljplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 26 § och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §.

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 genomförandetid finns bestämmelser i 14 §. Om förlängning av tid för tillfällig markanvändning finns bestämmelser i 15 §.

12 § Bestämmelserna i 1–10 §§ skall tillämpas även när en detaljplan ändras eller upphävs.

13 § Om detaljplanen ändras eller helt eller delvis upphävs för ett område som omfattas av en fastighetsplan, skall det framgå av detaljplanen i vilka delar fastighetsplanen enligt 6 kap. 11 § upphör att gälla.

Att detaljplanen i vissa fall ändras till följd av att en fastighetsplan antas framgår av 6 kap. 5 §.

14 § Innan genomförandetiden gått ut kan den förlängas med högst fem år i sänder. Efter det att genomförandetiden gått ut, kan den förnyas med högst fem år i sänder. Förlängning och förnyelse kan avse visst område av detaljplanen.

Har under genomförandetiden åtgärder vidtagits för planens genomförande såvitt gäller viss fastighet men har åtgärderna inte kunnat fullföljas på grund av omständigheter över vilka kommunen råder, skall genomförandetiden förlängas i skälig utsträckning för den fastigheten. Ansökan om förlängning skall göras före genomförandetidens utgång.

15 § Den tid under vilken tillfällig markanvändning får pågå kan förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
Områdesbestämmelser	
16 § För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras	**16 §** För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras
1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket 1 och 3, 7 §, 8 § andra *stycket och* 9 § tredje stycket,	1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket 1 och 3 *samt andra och tredje styckena,* 7 §, 8 § andra *och tredje styckena samt* 9 § tredje stycket,
2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,	2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,
3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,	3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,
4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, *anordningar* eller tomter, varvid ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket *och* skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § får meddelas,	4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar eller tomter, varvid ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § *och rivningsförbud för sådana byggnader* får meddelas,
5. användning och utformning av allmänna platser,	5. användning och utformning av allmänna platser,
6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,	6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,
7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,	7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,
8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.	8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

17 § Områdesbestämmelserna och skälen till dem skall redovisas i en särskild handling. Handlingen skall utformas så att det tydligt framgår hur bestämmelserna reglerar miljön.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller även när områdesbestämmelserna ändras eller upphävs.

Förfarandet m. m.

18 § Detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen.

19 § När förslag till detaljplan upprättas skall det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera för ändamålet avsedda kartor (grundkarta) och en fastighetsförteckning. I fastighetsförteckningen skall i den mån de berörs av planen redovisas

1. fastigheter, mark som är samfälld för flera fastigheter och andra områden samt ägare till och innehavare av annan särskild rätt än bostadsrätt och hyresrätt i nämnda egendom,

2. gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973:1149) samt ägarna till de fastigheter som deltar i anläggningen.

Om en samfällighetsförening enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter förvaltar samfällighet, särskild rätt eller gemensamhetsanläggning skall i stället för ägare eller innehavare anges föreningen.

20 § När förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

21 § Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program för planen, skall också programmet redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

22 § Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses,

2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

3. ta till vara statens intressen.

23 § Innan detaljplanen antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

24 § Kungörelse om utställningen av planförslaget skall minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå

1. var planområdet ligger,

2. om förslaget avviker från översiktsplanen,

3. vilken mark eller särskild rätt till mark som till följd av planens antagande kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§,

4. var utställningen äger rum,

5. inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas,

6. att den som inte senast under utställningstiden framfört synpunkter på förslaget enligt 13 kap. 5 § kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m.

Ett exemplar av förslaget med en planbeskrivning enligt 26 §, en genomförandebeskrivning enligt 6 kap. 1 § och samrådsredogörelsen skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget.

25 § Underrättelse om innehållet i kungörelsen skall senast dagen för kungörandet i vanligt brev sändas till

1. kända sakägare,

2. känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av planförslaget eller, om förhandlingsordning inte gäller, känd förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen,

3. andra som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Om förslaget berör en samfällighet för vilken finns styrelse eller annan utsedd att förvalta samfällighetens angelägenheter, får underrättelsen sändas till en ledamot av styrelsen eller till förvaltaren. Saknas styrelse eller förvaltare, får underrättelsen sändas till en av delägarna för att hållas tillgänglig för alla. *I sådant fall skall kungörelsen innehålla uppgift om hos vem underrättelsen hålls tillgänglig.*

Om förslaget berör en samfällighet för vilken finns styrelse eller annan utsedd att förvalta samfällighetens angelägenheter, får underrättelsen sändas till en ledamot av styrelsen eller till förvaltaren. Saknas styrelse eller förvaltare, får underrättelsen sändas till en av delägarna för att hållas tillgänglig för alla.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte sändas, om ett stort antal personer skall underrättas och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en av dem. Ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt till mark som avses i 24 § första stycket 3 skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

26 § Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,

2. samrådsredogörelsen,

3. program för planen, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,

4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning. Beskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

Annat tillgängligt material som belyser förslagets innebörd, bör också ställas ut.

27 § Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

Utlåtandet eller ett meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall för kännedom snarast möjligt i vanligt brev sändas till dem som inte fått sina synpunkter på det utställda förslaget tillgodosedda. Om ett stort antal personer skall underrättas, får underrättelse i stället ske genom kungörelse på det sätt som anges i 24 §.

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

28 § I stället för vad som föreskrivs i 18 §, 20 §, 21 § andra stycket samt 22–27 §§ får bestämmelserna i andra stycket tillämpas (enkelt planförfarande), om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 §.

Vid enkelt planförfarande skall länsstyrelsen och de som anges i 25 § första stycket beredas tillfälle till samråd. När förslag till detaljplan föreligger skall de underrättas om detta och, om de inte godkänner förslaget, under minst två veckor ha tillfälle att skriftligen lämna synpunkter på förslaget. Denna tid kan förkortas om alla berörda är ense om det. En sammanställning av inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem skall redovisas i ett särskilt utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

29 § Detaljplanen antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

30 § Senast dagen efter det att justeringen av protokollet med beslut om antagande av detaljplanen har tillkännagetts på kommunens anslagstavla skall meddelande om tillkännagivandet, protokollsutdrag med beslutet samt uppgift om vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta sändas i vanligt brev till

1. länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av planen,

2. sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt sådan organisation eller förening som avses i 25 § första stycket 2, om de senast under utställningstiden eller under den i 28 § andra stycket angivna tiden skriftligen har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda eller om de har besvärsrätt på grund av bestämmelsen i 13 kap. 5 § andra stycket.

Om ett stort antal personer skall underrättas enligt första stycket 2 och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en av dem, får underrättelse i stället ske genom kungörelse i ortstidning på det sätt som anges i 24 §. Ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

Kungörelse som avses i andra stycket skall införas i ortstidning samma dag som beslutet att anta planen tillkännages på kommunens anslagstavla. Av kungörelsen skall framgå vad beslutet avser, tidpunkten för tillkännagivandet och vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta.

31 § När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft, skall detta kungöras i ortstidning. I kungörelsen skall tas in en upplysning om innehållet i 15 kap. 4 §.

Snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft och senast en månad därefter skall två exemplar av planen, planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen sändas till länsstyrelsen.

32 § Bestämmelserna i 18–31 §§ skall tillämpas även när detaljplaner ändras eller upphävs.

33 § Bestämmelserna i 20–31 §§ skall tillämpas när områdesbestämmelser antas, ändras eller upphävs.

33 § Bestämmelserna i *19 § om fastighetsförteckning och bestämmelserna i* 20–31 §§ skall tillämpas när områdesbestämmelser antas, ändras eller upphävs.

34 § Beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

35 § Områdesbestämmelser upphör att gälla när det för området föreligger ett lagakraftvunnet beslut att anta detaljplan eller ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket att planen får genomföras.

36 § Av 8 kap. 11, 12, *17* och 18 §§ följer att bygglov, rivningslov och marklov *får vägras till åtgärder som strider* mot detaljplan eller områdesbestämmelser. *Även* åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

36 § Av 8 kap. 11, 12, *16* och 18 §§ följer att bygglov, rivningslov och marklov *inte får meddelas i strid* mot detaljplan eller områdesbestämmelser *i vidare mån än som sägs där.* Åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

6 kap. Plangenomförande

Genomförandebeskrivning

1 § Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall i en särskild handling (genomförandebeskrivning) redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

Exploateringssamverkan

2 § Kommunen får besluta att exploateringssamverkan enligt lagen (0000:000) om exploateringssamverkan får ske, om det med hänsyn till bebyggelseutvecklingen är angeläget att i ett sammahang ställa i ordning mark för bebyggelse och utföra sådana anordningar som behövs för

bebyggelsen. Sådant beslut meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

I beslutet skall anges samverkansområdets huvudsakliga avgränsning samt den tid inom vilken ett exploateringsbeslut enligt lagen om exploateringssamverkan skall meddelas. Denna tid får bestämmas till högst fem år från den dag då beslutet att anta planen eller områdesbestämmelserna vinner laga kraft eller från den dag dessförinnan då del av planen eller av områdesbestämmelserna får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket. Har något exploateringsbeslut inte meddelats inom den angivna tiden, upphör planen eller områdesbestämmelserna att gälla såvitt avser kommunens beslut om exploateringssamverkan.

Fastighetsplan

3 § I fastighetsplan kan för områden som omfattas av detaljplan meddelas bestämmelser om markens indelning i fastigheter och om servitut, ledningsrätt och liknande särskilda rättigheter samt om gemensamhetsanläggningar.

Fastighetsplan skall antas om

1. det behövs för genomförande av en ändamålsenlig indelning i fastigheter,
2. detaljplanens genomförande i andra fall underlättas genom en fastighetsplan,
3. en fastighetsägare begär det och planen inte är uppenbart onödig.

4 § Fastighetsplanen skall omfatta ett lämpligt avgränsat område. Skälig hänsyn skall tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

Om planen skall reglera markens indelning i fastigheter eller om den skall ge bestämmelser om servitut och liknande särskilda rättigheter, tillämpas 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Om planen skall reglera inrättandet av en gemensamhetsanläggning, tillämpas 5 och 6 §§ anläggningslagen (1973:1149). Skall den ge bestämmelser om ledningsrätt, tillämpas 6 § ledningsrättslagen (1973:1144).

5 § Fastighetsplanen får inte strida mot detaljplanen. Om syftet med detaljplanen inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. I sådana fall skall detaljplanen anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen.

6 § I den mån det behövs med hänsyn till syftet med fastighetsplanen skall i planen anges

1. områdets indelning i fastigheter,
2. vilka servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som skall bildas, ändras eller upphävas,
3. de anläggningar som skall utgöra gemensamhetsanläggningar,
4. de fastigheter som skall delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som skall tas i anspråk för anläggningarna.

7 § I fastighetsplanen får bestämmas att planen gäller endast under förutsättning att beslutet att anta en viss detaljplan har vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

8 § Fastighetsplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser eller, om innehållet framgår tydligt, av endast endera av dessa handlingar.

9 § Till fastighetsplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 12 §.

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.

11 § Om detaljplanen ändras och detta medför att fastighetsplanen strider mot detaljplanen, upphör fastighetsplanen att gälla i de delar som den strider mot detaljplanen. Om detaljplanen helt eller delvis upphävs, upphör fastighetsplanen att gälla i de delar som berörs.

12 § Fastighetsplanen upprättas i samma ordning som gäller för detaljplanen. Om fastighetsplanen inte upprättas gemensamt med detaljplanen behöver dock samråd inte ske med länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget. Inte heller behöver planförslaget sändas till dem.

I planbeskrivningen skall redovisas vilken detaljplan som fastighetsplanen hänför sig till och skälen till den utformning av fastighetsplanen som har valts. Om planförslaget avviker från detaljplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

13 § Fastighetsplanen antas av byggnadsnämnden eller, om planen har upprättats gemensamt med detaljplanen och denna ej skall antas av nämnden, av den som antar detaljplanen.

14 § Bestämmelserna i 3–9, 12 och 13 §§ tillämpas även när fastighetsplanen ändras eller upphävs.

15 § Beslut att anta, ändra eller upphäva fastighetsplan gäller först sedan beslutet har vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

16 § Av 8 kap. 11 § följer att bygglov inte får meddelas i strid mot fastighetsplan. Även åtgärder som inte kräver bygglov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot planen.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid mot fastighetsplan.

Avstående av mark m. m.

17 § Kommunen får lösa mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman.

Annan mark som enligt planen skall användas för annat än enskilt

bebyggande får kommunen lösa, om markens användning för avsett ändamål inte ändå kan anses säkerställd.

Besväras mark som kommunen får lösa enligt första eller andra stycket av särskild rätt, får rättigheten lösas.

Bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa mark i vissa fall finns i 14 kap.

18 § Om kommunen inte skall vara huvudman för allmänna platser, är den som äger obebyggd mark som enligt detaljplanen är avsedd för allmän plats, skyldig att utan ersättning upplåta marken, om den behövs för att kvartersmark som tillhörde honom när planen antogs skall kunna användas för avsett ändamål.

19 § På ansökan av kommunen får länsstyrelsen förorda att mark, som för områdets ändamålsenliga användning enligt upprättat förslag till detaljplan behövs för sådana allmänna platser för vilka kommunen är huvudman eller för allmänna byggnader, utan ersättning skall avstås till kommunen. På ansökan av kommunen får länsstyrelsen också förordna att mark som skall användas för allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman, utan ersättning skall upplåtas till huvudmannen. Antagandet av detaljplanen skall anstå till dess ansökningen har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft.

Förordnande får meddelas endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markens ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter.

Den mark som förordnandet avser skall anges till läge och gränser. Marken skall avträdas eller upplåtas när den behöver tas i anspråk för avsett ändamål.

Skall detaljplanen ändras, får länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att mark, som har avstått eller skall upplåtas, byts ut mot annan mark, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren.

20 § När fråga har väckts om tillämpning av 19 §, skall *byggnadsnämnden* genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken. Överlåtelse av mark, som sker efter det att sådan anmälan har inkommit, inverkar inte på den bedömning som skall ske enligt 19 § andra stycket.

Skall detaljplanen ändras, får länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att mark som har avstått eller skall upplåtas enligt 19 § byts ut mot annan mark, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren.

20 § När fråga har väckts om tillämpning av 19 §, skall *kommunen* genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken. Överlåtelse av mark, som sker efter det att sådan anmälan har inkommit, inverkar inte på den bedömning som skall ske enligt 19 § andra stycket.

21 § Den som har avstått mark enligt 19 § skall frigöra marken från inteckning och annan särskild rätt. Kan detta inte ske, är han skyldig att ersätta skada som uppkommer för den som marken har avståtts till.

22 § I ett förordnande enligt 19 § får länsstyrelsen, i den mån det är skäligt, på kommunens begäran föreskriva att markens ägare skall vara skyldig att i den ordning som länsstyrelsen bestämmer bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp.

23 § Bestämmelserna i 19–22 §§ om ägare gäller även exploateringssamfällighet enligt lagen (0000:000) om exploateringssamverkan.

24 § Om kommunen är huvudman för allmänna platser, får kommunen efter genomförandetidens utgång lösa delar av fastigheter som tillhör olika ägare och som enligt fastighetsplanen skall utgöra en fastighet.

En kommun som är huvudman för allmänna platser får efter genomförandetidens utgång även lösa mark, som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen. Lösenrätt föreligger dock inte så länge det finns ett bygglov som kan tas i anspråk.

Besväras mark som avses i första och andra styckena av särskild rätt, får rättigheten lösas.

25 § Rätt att använda mark enligt 18 eller 19 § gäller framför annan rätt till marken som uppkommit efter antagandet av detaljplanen.

Upplåtande av vissa allmänna platser m. m.

26 § Inom områden med detaljplan skall kommunen vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Att planen skall utvisa om kommunen inte skall vara huvudman framgår av 5 kap. 4 §.

Kommunen skall efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång skall platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen skall allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs.

27 § När gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman upplåts till allmänt begagnande, skall de till bredd, höjdläge och utformning i övrigt stämma överens med detaljplanen. De skall vara utförda på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. Mindre avvikelser från planen får göras, om syftet med planen inte motverkas.

28 § Om någon vill bebygga en fastighet innan den gata till vilken fastigheten har utgång blivit iordningställd och avloppsledning anlagts, skall han anordna utfartsväg och avloppsanordning från fastigheten. Kommunen är skyldig att låta honom utan ersättning använda för ändamålet avsedd mark som kommunen äger.

29 § Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall vad som föreskrivs om kommunens ansvar för gator i 26 § andra stycket och 27 § i stället gälla staten.

Kostnader, som föranleds av att gatan enligt planen byggs till större bredd eller med dyrbarare utförande i övrigt än som behövs med hänsyn till trafiken, skall dock betalas av kommunen, om inte regeringen bestämmer annat.

30 § Kommunen skall svara för underhållet av gator och sådana andra allmänna platser som kommunen är huvudman för. Denna underhållsskyldighet består även om detaljplanen för området upphävs.

Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall, med den begränsning som anges i 29 § andra stycket, staten svara för underhållet av allmän väg.

Är staten väghållare inom område med detaljplan, skall, med den begränsning som anges i 29 § andra stycket, staten svara för underhållet av allmän väg *i enlighet med föreskrifterna i väglagen (1971:948).*

Om underhåll av vägar och andra allmänna platser med enskilda väghållare finns bestämmelser i lagen (1939:608) om enskilda vägar och anläggningslagen (1973:1149).

Gatukostnader m. m.

31 § Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser, får kommunen besluta att kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser skall betalas av ägarna till fastigheterna inom området.

Kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.

Kommunen beslutar om avgränsningen av det område inom vilket fördelning skall ske, om de kostnader som skall fördelas samt om grunderna för fördelningen.

32 § Om kommunen i egenskap av huvudman skall anlägga eller förbättra en gata, får kommunen besluta att kostnaden för detta skall betalas av ägarna till de fastigheter som är belägna vid gatan. Därvid får för varje fastighet tas ut en ersättning som motsvarar hälften av den kostnad som belöper på gatan framför fastigheten. Kostnaden för sådana anordningar som normalt hör till en gata får tas ut med lika delar av fastighetsägarna. Kostnaden för att anlägga gatukors får tas ut med lika delar av ägarna till fastigheterna vid gatukorset.

Om kostnaden för att anlägga eller förbättra gatan inte är densamma överallt, får kommunen besluta att kostnaden skall fördelas mellan fastighetsägarna efter någon annan skälig och rättvis grund än som anges i första stycket.

33 § Den ersättning som enligt 31 eller 32 § belöper på varje fastighet skall jämkas, om de kostnader som skall ersättas är oskäligt höga eller om de åtgärder som ersättningen avser har en omfattning eller ett utförande som överstiger vad som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten.

34 § Till grund för bestämmande av ersättning enligt 31 eller 32 § får läggas antingen de faktiska kostnaderna eller på tidigare erfarenhet stödda beräk-

ningar av vad det kostar att i motsvarande utförande anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser.

35 § Skyldighet för en fastighetsägare att ersätta kommunen kostnaderna för gator och andra allmänna platser inträder när den anläggning som ersättningen avser kan för hans fastighet användas för avsett ändamål.

Ersättningsskyldigheten skall fullgöras vid anfordran. På obetalt belopp skall betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från förfallodagen.

Om ersättningsbeloppet är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter, får fastighetsägaren dock betala ersättningen genom avbetalningar, om godtagbar säkerhet ställs. Avbetalning skall ske med minst en tiondel årligen. På obetalt belopp skall betalas ränta enligt 5 § räntelagen på varje del av ersättningen som förfaller till betalning i framtiden från den dag då den första inbetalningen skall ske till dess ifrågavarande del av ersättningen betalas eller ränta skall betalas enligt andra stycket. Om betalningsvillkoren ändå blir alltför betungande för fastighetsägaren, skall villkoren jämkas.

När skyldighet att betala ersättning har inträtt, är ny ägare bunden i samma omfattning som tidigare ägare. Den nye ägaren svarar dock inte mot kommunen för sådan ersättning som har förfallit till betalning före tillträdesdagen.

36 § Innan kommunen beslutar att kostnader för gator och andra allmänna platser skall betalas av fastighetsägare enligt 31 eller 32 §, skall kommunen låta utreda frågan och upprätta det förslag som utredningen föranleder. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Förslag i fråga om betalning av kostnader som avses i 31 § skall ställas ut under minst tre veckor efter det att kungörelse om detta har skett på tid och sätt som anges i 5 kap. 24 §. Underrättelse om utställningen av förslaget skall dessutom i vanligt brev sändas till kända fastighetsägare vars rätt berörs av förslaget. Underrättelse behöver dock inte sändas till den som skriftligen har godkänt förslaget. Under utställningstiden skall förslaget åtföljas av samrådsredogörelsen. Efter utställningstidens utgång får kommunen besluta i ärendet.

Avser förslaget ersättningsskyldighet enligt 32 §, skall de fastighetsägare vars rätt berörs och som inte har godkänt förslaget, beredas tillfälle att yttra sig över detta, innan beslut i ärendet fattas. Förslaget skall åtföljas av samrådsredogörelsen.

37 § Mark framför fastigheter som är belägna vid torg, parker eller andra sådana allmänna platser, skall anses som gata till en bredd som motsvarar fem fjärdedelar av den enligt detaljplanen tillåtna högsta byggnadshöjden som gällde för fastigheten när gatan upplåts till allmänt begagnande.

38 § Vad som föreskrivs i detta kapitel om fastigheter skall tillämpas även på mark som är samfälld för flera fastigheter. Med fastighetsägare avses därvid

ägarna av de fastigheter som har del i samfälligheten. Är samfälligheten inte avsedd för bebyggelse, skall den anses bebyggd när den väsentligen tagits i anspråk för angivet ändamål. Den högsta tillåtna byggnadshöjden antas därvid vara medeltalet av vad som gäller för de fastigheter som har del i samfälligheten.

Bestämmande av ersättning

39 § Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 17 eller 24 § skall 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Vad som sägs i 4 kap. 3 § nämnda lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.

7 kap. Regionplanering

Regionplaneorgan

1 § Behöver sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner utredas gemensamt eller behöver flera kommuners översiktliga planering samordnas och kommer utrednings- och samordningsverksamheten inte till stånd på annat sätt, får regeringen utse ett regionplaneorgan, som under viss tid eller tills vidare skall ha hand om denna verksamhet (regionplanering). I beslutet skall regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter anges.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund skall *lagen (1957:281) om kommunalförbund* tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.

För *handläggningen av frågor om* regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund skall *kommunalförbundslagen (1985:894)* tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.

För regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser.

2 § Regionplaneorgan skall inte utses om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig det.

3 § Regionplaneorganet skall inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering.

Regionplaneorganet kan anta en regionplan för regionen eller en del av den. Därvid skall 4–7 §§ tillämpas.

Regionen omfattar de kommuner för vilka regionplaneorganet har utsetts.

Regionplan

4 § Regionplanen skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen kan, i den mån det har betydelse för regionen, ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § om planhandlingar och deras utformning samt om planbeskrivning skall tillämpas på regionplanen. Någon redovisning av åtgärder för att fullfölja planen behöver dock inte lämnas.

5 § När förslag till regionplan eller till ändring eller upphävande av planen upprättas, skall bestämmelserna i 4 kap. 3–10 §§ om samråd, utställning, kungörande, granskningsyttrande och utlåtande tillämpas med den avvikelsen att utställningstiden skall vara minst tre månader.

6 § Regionplanen antas av fullmäktige i det kommunalförbund eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan. Även ändring och upphävande av planen beslutas av fullmäktige.

7 § Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i *11 § lagen (1957:281) om kommunalförbund* skall meddelande om tillkännagivandet och protokollsutdrag med beslutet sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen samt till regeringen.

När beslutet har vunnit laga kraft skall planen sändas till länsstyrelserna inom regionen.

7 § Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i *2 kap. 13 § kommunalförbundslagen (1985:894)* skall meddelande om tillkännagivandet och protokollsutdrag med beslutet sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen samt till regeringen.

När beslutet har vunnit laga kraft skall planen sändas till länsstyrelserna inom regionen *samt till statens planverk*.

8 § Regionplanen gäller under en tid av högst sex år räknat från utgången av den i 12 kap. 5 § angivna tiden eller, om regeringen har prövat beslutet att anta planen, från dagen för regeringens beslut.

Beslut att ändra eller upphäva planen gäller från den tidpunkt som anges i första stycket. Den ändrade planen gäller endast under den tid som återstår av den ursprungliga planens giltighetstid.

8 kap. Bygglov, rivningslov och marklov

Åtgärder som kräver bygglov

Generella bestämmelser

1 § Bygglov krävs för att

1. uppföra byggnader,
2. göra tillbyggnader,
3. ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för väsentligen

annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats,

4. göra sådana ändringar av byggnader som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar byggnadernas planlösning,

5. i byggnader installera eller väsentligt ändra eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation, vattenförsörjning eller avlopp,

6. i byggnader installera eller väsentligt ändra hissar.

Kravet på bygglov för de åtgärder som anges i första stycket 4 och 5 gäller inte i fråga om byggnader som tillhör staten eller landstingskommuner.

I fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring inom områden som inte omfattas av detaljplan krävs bygglov endast för åtgärder som anges i första stycket 3.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5–7 §§ kan kommunen *föreskriva* undantag från kravet på bygglov eller längre gående krav.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5–7 §§ kan kommunen *besluta om* undantag från kravet på bygglov eller *om* längre gående krav.

2 § I fråga om andra anläggningar än byggnader *och beträffande anordningar* krävs bygglov för att

1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,

2. anordna upplag eller materialgårdar,

3. anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta *anordningar* för *hälso- och miljöfarliga varor* och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser,

5. uppföra radio- eller telemaster eller torn,

6. uppföra vindkraftverk om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket skall fast monteras på en byggnad,

7. uppföra murar eller plank,

8. anordna parkeringsplatser utomhus,

9. väsentligt ändra anläggningar *eller anordningar* som avses i 1–8.

2 § I fråga om andra anläggningar än byggnader krävs bygglov för att

1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,

2. anordna upplag eller materialgårdar,

3. anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta *anläggningar* för *kemiska produkter, som är hälso- och miljöfarliga,* och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser,

5. uppföra radio- eller telemaster eller torn,

6. uppföra vindkraftverk, om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket skall fast monteras på en byggnad,

7. uppföra murar eller plank,

8. anordna parkeringsplatser utomhus,

9. väsentligt ändra anläggningar som avses i 1–8.

Regeringens förslag

Bygglov för att inrätta eller uppföra en *anordning* enligt första stycket 4 eller 5 eller för att ändra *anordningen* krävs inte, om *anordningen* är avsedd för endast en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärder enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § får kommunen *föreskriva* undantag från kravet på bygglov. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar *och anordningar* avsedda för totalförsvaret.

Utskottets förslag

Bygglov för att inrätta eller uppföra en *anläggning* enligt första stycket 4 eller 5 eller för att ändra *anläggningen* krävs inte, om *anläggningen* är avsedd för endast en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärder enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § får kommunen *medge* undantag från kravet på bygglov. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar avsedda för totalförsvaret.

Särskilda bestämmelser för områden med detaljplan

3 § I områden med detaljplan krävs, utöver vad som föreskrivs i 1 och 2 §§, bygglov för att

1. färga om byggnader eller byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial samt för att göra *sådana* ändringar av byggnader som avsevärt påverkar *byggnadens* yttre utseende,

2. sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar,

3. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5 § *tredje stycket* får kommunen *i fråga om vissa enklare byggnader föreskriva* undantag från kravet på bygglov enligt första stycket.

3 § I områden med detaljplan krävs, utöver vad som föreskrivs i 1 och 2 §§, bygglov för att

1. färga om byggnader eller byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial samt för att göra *andra* ändringar av byggnader som avsevärt påverkar *deras* yttre utseende,

2. sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar,

3. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5 § får kommunen *medge* undantag från kravet på bygglov enligt första stycket.

Särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus

4 § Bestämmelserna i 1–3 §§ gäller inte i fråga om nedan angivna åtgärder beträffande en- eller tvåbostads-

4 § Bestämmelserna i 1–3 §§ gäller inte i fråga om nedan angivna åtgärder beträffande en- eller två-

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
hus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra mindre byggnader (komplementbyggnader):	bostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra mindre byggnader (komplementbyggnader):
1. installera eller ändra anordningar för vattenförsörjning eller avlopp, om byggnaden skall vara ansluten till en egen anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,	1. installera eller ändra anordningar för vattenförsörjning eller avlopp, om byggnaden skall vara ansluten till en egen anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,
2. göra andra invändiga ändringar, som inte innebär att det inreds någon ytterligare bostad eller någon lokal för handel, hantverk eller industri och ej heller berör konstruktionen av byggnadens bärande delar, eldstäder eller rökkanaler,	2. göra andra invändiga ändringar, som inte innebär att det inreds någon ytterligare bostad eller någon lokal för handel, hantverk eller industri och ej heller berör konstruktionen av byggnadens bärande delar, eldstäder eller rökkanaler,
3. färga om byggnader inom områden med detaljplan, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt,	3. färga om byggnader inom områden med detaljplan, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt,
4. med mur eller plank anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter, inte sträcker sig mer än *3* meter ut från huset och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,	4. med mur eller plank anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter, inte sträcker sig mer än *3,0* meter ut från huset och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,
5. anordna skärmtak över sådana uteplatser som anges i 4 eller över altaner, balkonger eller entréer, om skärmtaket inte är större än *12* kvadratmeter och inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,	5. anordna skärmtak över sådana uteplatser som anges i 4 eller över altaner, balkonger eller entréer, om skärmtaket inte är större än *12,0* kvadratmeter och inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,
6. uppföra högst två komplementbyggnader i omedelbar närhet av bostadshuset, om byggnadernas sammanlagda byggnadsarea inte är större än *10* kvadratmeter, taknockshöjden inte överstiger *3* meter och byggnaderna inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.	6. uppföra högst två komplementbyggnader i omedelbar närhet av bostadshuset, om byggnadernas sammanlagda byggnadsarea inte är större än *10,0* kvadratmeter, taknockshöjden inte överstiger *3,0* meter och byggnaderna inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.
	En- och tvåbostadshus som ej ingår i samlad bebyggelse är undantagna från bestämmelserna i 1–3 §§ även i fråga om följande åtgärder
	1. göra mindre tillbyggnader, om åtgärden inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,
	2. utföra sådana åtgärder som avses i 1 § första stycket 4 och 5.
Om de grannar som berörs medger att åtgärder som avses i första stycket 4–6 utförs närmare gränsen	Om de grannar som berörs medger att åtgärder som avses i första stycket 4–6 *och i andra stycket 1*

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
än 4,5 meter, krävs inte bygglov. Anges i en detaljplan eller områdesbestämmelser att byggnader skall placeras på ett visst avstånd från gränsen, krävs dock alltid bygglov för åtgärder som avses i första stycket 6, om de skall utföras inom det angivna avståndet.	utförs närmare gränsen än 4,5 meter, krävs inte bygglov. Anges i en detaljplan eller områdesbestämmelser att byggnader skall placeras på ett visst avstånd från gränsen, krävs dock alltid bygglov för åtgärder som avses i första stycket 6 *och i andra stycket 1*, om de skall utföras inom det angivna avståndet.
Enligt 6 § får kommunen *i ett särskilt fall föreskriva* att *den åtgärd* som avses i första stycket 3 kräver bygglov.	Enligt 6 § får kommunen *bestämma* att *de åtgärder* som avses i första stycket 3 *och andra stycket* kräver bygglov.
Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning	
5 § Kommunen får i områdesbestämmelser *föreskriva* att bygglov inte krävs för att	**5 §** Kommunen får i *detaljplan eller* områdesbestämmelser *besluta* att bygglov inte krävs för att *på det sätt som närmare anges i planen eller bestämmelserna*
1. uppföra komplementbyggnader,	1. uppföra komplementbyggnader,
2. göra mindre tillbyggnader,	2. göra mindre tillbyggnader,
3. utföra sådana åtgärder som avses i 1 § första stycket 4 och 5,	3. utföra sådana åtgärder som avses i 1 § första stycket 4 och 5,
4. utföra eller ändra anläggningar *eller anordningar* som avses i 2 §,	4. utföra eller ändra anläggningar som avses i 2 §,
5. bygga till eller på annat sätt ändra industribyggnader.	5. bygga till eller på annat sätt ändra industribyggnader,
	6. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader.
Bestämmelser enligt första stycket 1–4 får inte meddelas, om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Inte heller får sådana bestämmelser meddelas beträffande åtgärder som avser arbetslokaler eller personalrum i andra byggnader än industribyggnader. Bestämmelser enligt första stycket 5 får meddelas endast om yrkesinspektionen samt skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har tillstyrkt bestämmelserna.	
Kommunen får i detaljplan föreskriva att enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader på det sätt som närmare anges i planen får uppföras, byggas till eller på annat sätt ändras utan bygglov. Om sådan tillstyrkan föreligger som anges i andra stycket tredje meningen, får kommunen i detaljplan föreskriva att bygglov inte krävs för att på det sätt som närmare anges i planen bygga till eller på annat sätt ändra industribyggnader.	*Inom samlad bebyggelse krävs medgivande från berörda grannar, om åtgärder som avses i första stycket 1 och 2 skall utföras utan bygglov.*

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
6 § Kommunen får för ett område som utgör en värdefull miljö *föreskriva* att bygglov krävs för att	**6 §** Kommunen får för ett område som utgör en värdefull miljö *bestämma* att bygglov krävs för att
1. inom områden som inte omfattas av detaljplan utföra sådana åtgärder som avses i 3 § första stycket 1,	1. inom områden som inte omfattas av detaljplan utföra sådana åtgärder som avses i 3 § första stycket 1,
2. inom områden med detaljplan färga om en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader,	2. inom områden med detaljplan färga om en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader,
3. underhålla sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som avses i 3 kap. 12 §.	3. underhålla sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som som avses i 3 kap. 12 §.
	Kommunen får, i områden som utgör en värdefull miljö eller i områden för vilka områdesbestämmelser utfärdats, bestämma att bygglov krävs för att utföra sådana åtgärder som avses i 4 § andra stycket.
Kommunen får vidare, om det finns särskilda skäl, *föreskriva* att bygglov krävs för att inom områden som inte omfattas av detaljplan uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.	Kommunen får vidare, om det finns särskilda skäl, *bestämma* att bygglov krävs för att inom områden som inte omfattas av detaljplan uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.
Föreskrift enligt första *och andra* styckena skall meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.	*Bestämmelser* enligt första–*tredje* styckena skall meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.
I fråga om byggnader som avses i 10 § får *föreskrift* enligt första och andra styckena inte meddelas.	I fråga om byggnader som avses i 10 § får *bestämmelser* enligt första och andra styckena inte meddelas.
7 § Kommunen får i områdesbestämmelser *föreskriva* att bygglov krävs för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer *eller* andra kärnenergianläggningar.	**7 §** Kommunen får i områdesbestämmelser *besluta* att bygglov krävs för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer, andra kärnenergianläggningar *eller andra anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde.*

Åtgärder som kräver rivningslov eller marklov

8 § Inom områden med detaljplan krävs rivningslov för att riva byggnader eller delar av byggnader, om inte annat har bestämts i planen.

Kommunen får i områdesbestämmelser *föreskriva* att rivningslov	Kommunen får i områdesbestämmelser *besluta* att rivningslov krävs

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
krävs för att riva byggnader eller delar av byggnader. Rivningslov behövs inte för att riva sådana byggnader eller delar av byggnader som får uppföras utan bygglov. Kommunen får dock *föreskriva* att rivningslov krävs för sådana åtgärder.	för att riva byggnader eller delar av byggnader. Rivningslov behövs inte för att riva sådana byggnader eller delar av byggnader som får uppföras utan bygglov. Kommunen får dock *besluta* att rivningslov krävs för sådana åtgärder.

9 § Inom områden med detaljplan krävs, om inte annat har bestämts i planen, marklov för schaktning eller fyllning som medför att höjdläget för tomter eller mark för allmän plats ändras avsevärt. Om ett visst höjdläge för markytan anges i planen, krävs dock inte marklov för att höja eller sänka markytan till denna nivå.

Kommunen får i detaljplan *föreskriva* att marklov krävs för trädfällning eller skogsplantering. Kommunen får i områdesbestämmelser *föreskriva* att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering inom områden som är avsedda för bebyggelse eller inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer, andra kärnenergianläggningar eller andra anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde.	Kommunen får i detaljplan *besluta* att marklov krävs för trädfällning eller skogsplantering. Kommunen får i områdesbestämmelser *besluta* att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering inom områden som är avsedda för bebyggelse eller inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer, andra kärnenergianläggningar eller andra anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde.

Vissa för totalförsvaret avsedda byggnader m. m.

10 § Bestämmelserna om bygglov, rivningslov och marklov gäller inte åtgärder med byggnader, andra anläggningar *eller anordningar* som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder skall föregås av samråd med länsstyrelsen, som på lämpligt sätt skall underrätta kommunen om åtgärderna och var de skall utföras.	**10 §** Bestämmelserna om bygglov, rivningslov och marklov gäller inte åtgärder med byggnader *eller* andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder skall föregås av samråd med länsstyrelsen, som på lämpligt sätt skall underrätta kommunen om åtgärderna och var de skall utföras.

Förutsättningar för lov

Bygglov

11 § Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan skall bifallas om 1. åtgärden inte strider mot detaljplanen, varvid det förhållandet	**11 §** Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan skall bifallas om 1. åtgärden inte strider mot detaljplanen, varvid det förhållandet

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
att genomförandetiden *löpt ut inte* utgör hinder mot att bygglov lämnas,	att genomförandetiden *inte börjat löpa* utgör hinder mot att bygglov lämnas,
2. den fastighet och den byggnad på vilken åtgärden skall utföras stämmer överens med detaljplanen och med den fastighetsplan som gäller för området, och	2. den fastighet och den byggnad på vilken åtgärden skall utföras stämmer överens med detaljplanen och med den fastighetsplan som gäller för området, och
3. åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap.	3. åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap.

Om fastigheten inte stämmer överens med fastighetsplanen och om ansökningen kommer in före utgången av genomförandetiden för detaljplanen, skall sökanden föreläggas att inom viss tid visa att ansökan om förrättning gjorts för att genomföra den fastighetsindelning, som förutsätts i fastighetsplanen.

Beträffande sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4–6 och sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1 skall bygglov lämnas även om förutsättningarna i första stycket 2 inte är uppfyllda.

Även om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda, får bygglov till åtgärder på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål lämnas endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen.

12 § Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan skall bifallas om åtgärden

1. uppfyller kraven i 2 kap.,
2. inte skall föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 §,
3. inte strider mot områdesbestämmelser och
4. kan antas uppfylla kraven i 3 kap.

Beträffande en- eller tvåbostadshus skall ansökningar om bygglov till kompletteringsåtgärder som anges i 13 § bifallas, om åtgärden uppfyller kraven i första stycket 4 och inte strider mot sådana områdesbestämmelser som anges i 5 kap. 16 § 3 eller 4.

Bestämmelserna i andra stycket gäller även andra byggnader än en- eller tvåbostadshus, om ansökningen avser sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4–6, sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1 eller underhållsåtgärder på sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 §.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med syftet med bestämmelserna.

13 § Med kompletteringsåtgärder avses att

1. uppföra komplementbyggnader,
2. göra mindre tillbyggnader,
3. utföra sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4–6 och sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1,
4. utföra underhållsåtgärder på sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 §.

14 § Kan bygglov inte lämnas på grund av bestämmelserna i 11 eller 12 §, får bygglov för tillfällig åtgärd lämnas, om sökanden begär det. Sådant lov skall lämnas, om den ansökta åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

I ett bygglov som avses i första stycket får medges att en byggnad eller annan anläggning uppförs, byggs till eller i övrigt ändras och att en byggnads eller en byggnadsdels användning ändras. Lovet skall lämnas för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

15 § Om bygglov har vägrats till en viss åtgärd på grund av att tillstånd till expropriation har lämnats och tillståndet har upphört att gälla, får en ny ansökan om bygglov till åtgärden inte avslås på samma grund förrän tio år har förflutit från den dag då det första tillståndet till expropriation meddelades.

Rivningslov och marklov

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

16 § Ansökningar om rivningslov skall bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen

1. omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser,

2. behövs för bostadsförsörjningen eller

3. bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

17 § Om upprustningsåläggande enligt 2 § bostadssaneringslagen (1973:531) har meddelats och åläggandet inte har förfallit, får rivningslov inte lämnas för den byggnad som avses med åläggandet.

Rivningslov får inte heller lämnas för sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 § och som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

18 § Ansökningar om marklov skall bifallas om den sökta åtgärden inte

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

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

Handläggningen av lovärenden

Generella bestämmelser

19 § Byggnadsnämnden prövar ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov.

Ansökningar om lov skall göras hos nämnden. Ansökningarna skall vara skriftliga. Beträffande enkla åtgärder får ansökan dock göras muntligen.

Bestämmelser om prövning av bygglov eller marklov utan ansökan finns i 10 kap. 19 § andra stycket.

Bestämmelser om prövning av bygglov, *rivningslov* eller marklov utan ansökan finns i 10 kap. 19 § andra stycket.

20 § När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen.

Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas.

Följs inte ett föreläggande enligt 11 § andra stycket, får ärendet avgöras i befintligt skick.

Förelägganden som avses i andra och tredje styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

21 § Även om en åtgärd med byggnader, andra anläggningar, *anordningar* eller mark inte kräver lov enligt 1–9 §§, skall byggnadsnämnden, om det begärs, pröva frågan om lov till åtgärden.

21 § Även om en åtgärd med byggnader, andra anläggningar eller mark inte kräver lov enligt 1–9 §§, skall byggnadsnämnden, om det begärs, pröva frågan om lov till åtgärden.

Bestämmelserna i denna lag om lov skall tillämpas i ärenden enligt första stycket.

22 § Innan lov lämnas, skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden

1. innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller
2. skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser.

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning.

Ärenden om lov får inte avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett, om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig.

23 § Begärs tillstånd att expropriera den byggnad eller mark som en ansökan om lov avser eller påbörjas arbete för att anta, ändra eller upphäva detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan som berör byggnaden eller marken, får byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om expropriationstillståndet avgjorts eller planarbetet avslutats. Om kommunen inte avgjort planärendet inom två år från det att

ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, skall dock ansökningen avgöras utan dröjsmål.

24 § Begärs upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen (1973:531) beträffande den byggnad som en ansökan om rivningslov avser, skall byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om upprustningsåläggandet avgjorts.

25 § Om byggnadsnämnden finner anledning anta att en åtgärd som kräver lov fordrar tillstånd även av någon *annan myndighet*, skall nämnden upplysa sökanden om detta.

26 § Beslut varigenom ett ärende om lov avgörs, skall innehålla skälen till beslutet i enlighet med vad som föreskrivs i 17 § förvaltningslagen (*1971:290*).

26 § Beslut varigenom ett ärende om lov avgörs, skall innehålla skälen till beslutet i enlighet med vad som föreskrivs i 20 § förvaltningslagen (*1986:223*).

Beslut varigenom lov lämnas, skall ange

1. lovets giltighetstid,
2. de anmälningar och besiktningar som behövs för tillsyn och kontroll enligt 9 kap. och
3. de villkor och upplysningar i övrigt som behövs.

27 § Sökanden och den som har beretts tillfälle att yttra sig enligt 22 § och som inte fått sina synpunkter tillgodosedda skall av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i beslut varigenom ett ärende om lov avgörs. Är det uppenbart att beslutet går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iaktta vid överklagande av beslutet och om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling. Underrättelse får ske genom delgivning.

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning. Sökanden skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

28 § Om förordnande enligt 12 kap. 4 § meddelats, skall byggnadsnämnden genast sända sådana beslut om lov och förhandsbesked som omfattas av förordnandet till länsstyrelsen.

Särskilda bestämmelser om bygglov

29 § Byggnadsnämnden får anpassa sin granskning av ritningar och övriga handlingar till den sökta åtgärdens art och omfattning och till byggherrens kvalifikationer.

Nämnden skall i beslutet om bygglov fastställa de ritningar och övriga handlingar som har legat till grund för lovet. Nämnden skall godta typgodkända material, konstruktioner och anordningar i de avseenden som typgodkännandet gäller.

Nämnden skall i beslutet om bygglov fastställa de ritningar och övriga handlingar som har legat till grund för lovet. Nämnden skall godta typgodkända *eller tillverkningskontrollerade* material, konstruktioner och anordningar i de avseenden som typgodkännandet *eller tillverkningskontrollen* gäller.

I beslutet om bygglov eller senare kan nämnden bestämma att konstruk-

tionshandlingar och andra handlingar skall ges in till nämnden innan arbetena påbörjas. Sådana handlingar skall granskas av nämnden. Byggherren skall underrättas om resultatet av granskningen.

I beslutet om bygglov kan nämnden även bestämma att handlingar som beskriver byggnaden i färdigställt skick skall ges in till nämnden, när arbetena har avslutats.

30 § Bygglov som avser arbetslokaler eller personalrum för verksamheter där arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning får lämnas endast om

1. yrkesinspektionen har yttrat sig över åtgärdens lämplighet från arbetsmiljösynpunkt och
2. om det av yttrandet framgår att skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen.

Första stycket 2 gäller endast om det är känt för vilket slag av verksamhet arbetslokalen är avsedd.

Bygglov som avser byggnader med tillfälliga personalbostäder för sammanlagt minst tio boende får lämnas endast om organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen.

31 § Om en organisation av hyresgäster motsätter sig att sådana åtgärder som avses i 2 a § andra stycket bostadssaneringslagen (1973:531) vidtas, får bygglov lämnas endast om hyresnämnden medger det.

32 § I beslut om bygglov får bestämmas att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller ställt säkerhet för ersättningen.

Om bygglov eller marklov meddelas till en åtgärd som redan har utförts, får i beslutet om lov *föreskrivas* skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken ändringarna skall vara utförda.

Om bygglov eller marklov meddelas till en åtgärd som redan har utförts, får i beslutet om lov *bestämmas* skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken ändringarna skall vara utförda.

Giltighetstiden för lov

33 § Bygglov, rivningslov och marklov upphör att gälla, om åtgärden inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet om lov.

Bestämmelser om bygglov för tillfälliga åtgärder finns i 14 §.

Förhandsbesked

34 § På ansökan skall byggnadsnämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen.

Meddelas det sökta tillståndet, *skall nämnden bestämma en viss tid från dagen för beslutet, högst två år, inom vilken ansökan om bygglov skall göras samt föreskriva* de villkor *i övrigt* som behövs. Tillståndet är

Meddelas det sökta tillståndet *får bestämmas* de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom *två år från dagen för beslutet.*

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom *den bestämda tiden.*	
Görs inte ansökan om bygglov inom den *bestämda tiden,* upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked skall tas in en upplysning om detta. Sökanden skall också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.	Görs inte ansökan om bygglov inom den *tid som anges i andra stycket,* upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked skall tas in en upplysning om detta. Sökanden skall också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

Bestämmelserna i 19–23 samt 25–28 §§ skall tillämpas i fråga om förhandsbesked.

9 kap. Byggnadsarbeten, tillsyn och besiktning

1 § Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Han skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

2 § Arbetena skall planeras och utföras med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppkommer.

3 § För arbeten som kräver lov skall det finnas en ansvarig arbetsledare som har utsetts av byggherren. Om arbetena är av mindre omfattning, kan dock byggnadsnämnden bestämma att ansvarig arbetsledare inte skall utses. För skilda delar av ett arbete kan olika ansvariga arbetsledare utses. En av dem skall samordna deras uppgifter.

Till ansvarig arbetsledare får utses endast den som har fått godkännande (riksbehörighet) av den myndighet som regeringen bestämmer eller den som byggnadsnämnden godkänner för ett visst arbete. Riksbehörighet får meddelas för visst slag av arbete och får begränsas till viss tid.

Den ansvarige arbetsledaren skall leda och ha fortlöpande tillsyn över arbetena så att de utförs på föreskrivet sätt. Han skall vara närvarande vid byggnadsnämndens besiktningar.

Om byggnadsnämnden finner att den ansvarige arbetsledaren har åsidosatt sina skyldigheter, får nämnden ta ifrån honom ledningen av arbetet. Om han grovt har åsidosatt sina skyldigheter, kan nämnden besluta att han under viss tid inte får vara ansvarig arbetsledare inom kommunen. Nämnden skall anmäla sådana beslut till den myndighet som avses i andra stycket. Om en ansvarig arbetsledare med riksbehörighet grovt har åsidosatt sina skyldigheter, får myndigheten återkalla godkännandet av honom.

4 § När en byggnad eller annan anläggning skall uppföras, byggas till eller på annat sätt ändras eller när den skall rivas och åtgärden kräver bygglov eller rivningslov, skall den ansvarige arbetsledaren göra anmälan till byggnadsnämnden innan arbetena påbörjas och när de har slutförts. Om ansvarig arbetsledare inte har blivit utsedd, skall anmälningarna göras av byggherren. Nämnden får medge befrielse helt eller delvis från anmälningsskyldigheten.

Utöver vad som följer av första stycket skall anmälan göras vid de tillfällen som byggnadsnämnden bestämmer i beslutet om lov.

5 § När till byggnadsnämnden har inkommit en anmälan enligt 4 § första stycket att en byggnad skall uppföras eller byggas till eller att annan anläggning skall utföras eller väsentligt ändras, skall nämnden skyndsamt låta utstaka byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och utmärka dess höjdläge, om detta är motiverat med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt. Är byggnaden eller anläggningen till sitt läge direkt beroende av gränsen mot en grannes fastighet, skall grannen kallas till utstakningen.

6 § Byggnadsnämnden skall i erforderlig utsträckning besikta arbeten som kräver bygglov. Slutbesiktning skall göras, om det inte är uppenbart onödigt, och skall alltid göras, om byggherren eller yrkesinspektionen begär det. Skall en byggnad besiktas av någon annan myndighet än nämnden, skall nämnden verka för att den besiktningen på ett lämpligt sätt samordnas med nämndens besiktningar.

Byggnadsnämnden får, om byggnaders och andra anläggningars egenskaper och funktioner inte på ett enkelt sätt kan iakttas och bedömas vid nämndens besiktningar, begära att byggherren skall förete bevis av sakkunnig om att egenskaperna och funktionerna uppfyller kraven i 3 kap.

Byggnadsnämnden skall utfärda skriftligt bevis över vad som förekommit vid nämndens besiktningar.

10 kap. Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m.

Inledande bestämmelser

1 § Byggnadsnämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

2 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftlig upplysning om det beträffande en viss byggnad, annan anläggning *eller anordning* har vidtagits någon åtgärd som föranleder ingripande enligt detta kapitel.

2 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftlig upplysning om det beträffande en viss byggnad *eller* annan anläggning har vidtagits någon åtgärd som föranleder ingripande enligt detta kapitel.

Förbud att fortsätta byggnadsarbeten m. m.

3 § Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Är det uppenbart att ett arbete eller en åtgärd som avses i första stycket äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätts, även om de förutsättningar som anges i första stycket inte föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf gäller omedelbart.

Avgifter

4 § Utför någon utan lov en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, skall byggnadsavgift tas ut.

Byggnadsavgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 11 kap. 5 §, skulle ha betalats om lov till samma åtgärd hade meddelats. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst 500 kronor. När avgiften bestäms på grundval av taxan, skall hänsyn inte tas till sådana höjningar eller sänkningar av normalbeloppet som enligt taxan orsakas av omständigheterna i det särskilda fallet. Hänsyn skall inte heller tas till belopp som avser kostnader för nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller andra mätningstekniska åtgärder.

Är överträdelsen ringa, får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp än som följer av andra stycket eller helt efterges.

5 § Byggnadsavgift skall inte tas ut, om rättelse sker innan frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden. Byggnadsavgift skall inte heller tas ut, om åtgärden avser rivning av en byggnad och rivningen har företagits

1. med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller
2. därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller någon annan liknande händelse.

6 § Särskild avgift skall tas ut om, i andra fall än som avses i 4 § första stycket, en överträdelse sker genom att

1. arbete utförs utan ansvarig arbetsledare i strid mot bestämmelserna i 9 kap. 3 §,
2. någon underlåter att göra sådana anmälningar till byggnadsnämnden som avses i 9 kap. 4 § eller
3. arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt denna lag.

Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst 200 och högst 1 000 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

7 § I sådana fall som avses i 4 § första stycket skall förutom byggnadsavgift även tilläggsavgift tas ut, om åtgärden innebär att

1. en byggnad uppförs,
2. en tillbyggnad görs,
3. en byggnad helt eller till viss del tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden eller byggnadsdelen senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats eller
4. en byggnad rivs.

Tilläggsavgift skall inte tas ut i de fall som anges i 5 §. Tilläggsavgift skall inte heller tas ut, om den olovliga åtgärden omfattar ett utrymme vars bruttoarea inte överstiger tio kvadratmeter.

Tilläggsavgiften skall tas ut med ett belopp som motsvarar 500 kronor för varje kvadratmeter bruttoarea som åtgärden har omfattat. När bruttoarean beräknas skall dock tio kvadratmeter frånräknas.

Avgiften får bestämmas till ett lägre belopp än som följer av tredje stycket eller helt efterges, om föreläggande om rättelse har meddelats enligt 14 §, om rättelse har skett genom handräckning eller på annat sätt eller om det annars finns särskilda skäl.

8 § Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Finner byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena, skall nämnden anmäla förhållandet till allmän åklagare.

Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagaren. Talan får väckas endast om byggnadsnämnden har gjort anmälan enligt andra stycket. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och om kvarstad i brottmål.

9 § Byggnadsavgiften skall tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare av den fastighet, byggnad, anläggning *eller anordning* som den olovliga åtgärden avsåg. Den särskilda avgiften skall tas ut av den som begick överträdelsen.

9 § Byggnadsavgiften skall tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare av den fastighet, byggnad *eller* anläggning som den olovliga åtgärden avsåg. Den särskilda avgiften skall tas ut av den som begick överträdelsen.

Tilläggsavgiften skall tas ut av

1. den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad som den olovliga åtgärden avsåg,
2. den som begick överträdelsen,
3. den i vars ställe denne var,
4. den som har beretts vinning genom överträdelsen.

10 § Var två eller flera ägare av den fastighet, byggnad, anläggning *eller anordning* som den olovliga åtgärden avsåg, svarar de solidariskt för byggnadsavgift och tilläggsavgift som påförs dem i deras egenskap av ägare.

10 § Var två eller flera ägare av den fastighet, byggnad *eller* anläggning som den olovliga åtgärden avsåg, svarar de solidariskt för byggnadsavgift och tilläggsavgift som påförs dem i deras egenskap av ägare.

11 § Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen nedsätta eller helt efterge byggnadsavgift eller särskild avgift som byggnadsnämnden har beslutat. Frågor om nedsättning eller eftergift prövas efter besvär enligt 13 kap. 2 § över nämndens beslut.

Ingripanden för att åstadkomma rättelse m. m.

12 § Tingsrätten får meddela handräckning så att rättelse sker när någon

1. utan lov har vidtagit en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov,
2. har vidtagit en åtgärd med stöd av bygglov, rivningslov eller marklov, om lovet har ändrats eller upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft,
3. i annat fall än som avses i 1 har vidtagit en åtgärd som strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen,
4. har underlåtit att utföra arbete eller vidta en åtgärd som har förelagts honom enligt 15 §, 16 § första stycket eller 17 §.

13 § Ansökningar om handräckning får göras av byggnadsnämnden. Bestämmelser om sådan handräckning finns i 17 § handräckningslagen (1981:847).

14 § I de fall som avses i 12 § 1–3 får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga ägaren av den fastighet, byggnad, anläggning *eller anordning* som frågan gäller att inom viss tid vidta rättelse. Följs inte föreläggandet, får byggnadsnämnden begära handräckning.

14 § I de fall som avses i 12 § 1–3 får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga ägaren av den fastighet, byggnad *eller* anläggning som frågan gäller att inom viss tid vidta rättelse. Följs inte föreläggandet, får byggnadsnämnden begära handräckning.

Avser ett föreläggande enligt första stycket en åtgärd som har utförts utan bygglov, där sådant krävs, får byggnadsnämnden i föreläggandet förbjuda att åtgärden åter utförs.

Beviljas bygglov, rivningslov eller marklov efter det att föreläggande har meddelats, upphör föreläggandet att gälla.

15 § Om någon underlåter att utföra arbete eller vidta någon annan åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom en viss tid vidta åtgärden.

16 § Om en byggnad, annan anläggning *eller anordning* är förfallen eller om den är skadad till väsentlig del och inte sätts i stånd inom skälig tid, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att inom en viss tid riva byggnaden, anläggningen *eller anordningen*.

16 § Om en byggnad *eller* annan anläggning är förfallen eller om den är skadad till väsentlig del och inte sätts i stånd inom skälig tid, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att inom en viss tid riva byggnaden *eller* anläggningen.

Om en byggnad eller annan anläggning har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av den, får byggnadsnämnden förbjuda användning av byggnaden eller anläggningen. Förbudet får allt efter omständigheterna riktas mot ägaren, mot den som har nyttjanderätt till egendomen eller mot båda.

Beslut om användningsförbud gäller omedelbart och till dess byggnadsnämnden bestämmer annat.

17 § Om en byggnad, annan anläggning *eller anordning* inom område med detaljplan har kommit att medföra stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort den eller att vidta någon annan åtgärd med den. Beträffande byggnader får dock sådant föreläggande meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde.

17 § Om en byggnad *eller* annan anläggning inom område med detaljplan har kommit att medföra stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort den eller att vidta någon annan åtgärd med den. Beträffande byggnader får dock sådant föreläggande meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde.

Inom områden med detaljplan får byggnadsnämnden, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar.

Om en byggnad, annan anläggning *eller anordning* för industriändamål inte längre används, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stängsel kring den, om det behövs till skydd mot olycksfall.

Om en byggnad *eller* annan anläggning för industriändamål inte längre används, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stängsel kring den, om det behövs till skydd mot olycksfall.

18 § Föreläggande enligt 14 § första stycket, 15 §, 16 § första stycket eller 17 § får förenas med vite eller med föreskrift att åtgärden, om föreläggandet inte följs, kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Förbud enligt 14 § andra stycket och 16 § andra stycket får förenas med vite.

Följs inte ett föreläggande som innebär att åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, om det inte finns skäl till annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall nämnden se till att oskäliga kostnader inte uppstår.

I beslut om föreläggande enligt första stycket eller beslut enligt andra stycket får förordnas att beslutet skall gälla omedelbart.

Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att beslut enligt andra stycket skall kunna genomföras.

19 § Har en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov vidtagits utan sådant lov men framstår det som sannolikt att lov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden, innan handräckning begärs eller föreläggande meddelas, bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om lov.

Om ansökan inte inkommer inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden trots detta pröva frågan om lov till åtgärden. Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företa de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av ärendet.

20 § Finner byggnadsnämnden att det föreligger brister i fråga om underhållet av en byggnad eller annan anläggning, får nämnden uppdra åt en sakkunnig person att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

21 § Har ett föreläggande enligt 14 § första stycket, 15 §, 16 § första stycket eller 17 § eller ett förbud enligt 14 § andra stycket eller 16 § andra stycket meddelats någon i egenskap av ägare till en viss fastighet och övergår äganderätten till fastigheten till ny ägare, gäller föreläggandet eller förbudet i stället mot denne. Har i föreläggandet eller förbudet utsatts löpande vite enligt 4 § lagen (1985:206) om viten och har fastigheten överlåtits genom köp, byte eller gåva, gäller vitet mot den nye ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången, under förutsättning att anteckning om vitesföreläggandet dessförinnan gjorts enligt 22 §. Löpande vite som avser viss period får endast tas ut av den som var ägare vid periodens början. Annat vite gäller inte mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får sätta ut vite för denne.

Första stycket gäller även när ett föreläggande eller förbud har meddelats

någon i egenskap av tomträttshavare eller eljest som ägare av en byggnad på mark som tillhör någon annan. Vad som sägs om löpande vite gäller dock endast i fråga om föreläggande eller förbud som har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare.

I ärenden om föreläggande eller förbud som anges i första eller andra stycket skall bestämmelserna i rättegångsbalken om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

22 § Den myndighet som meddelar ett föreläggande eller förbud som avses i 21 § skall genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Har i föreläggandet eller förbudet utsatts löpande vite, skall även detta antecknas. Inskrivningsmyndigheten skall genast i rekommenderat brev underrätta den som senast har sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om denne inte är föreläggandets eller förbudets adressat.

23 § Återkallas ett föreläggande eller förbud som har antecknats enligt 22 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för motsvarande anteckning. Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom lagakraftvunnet beslut eller upphört att gälla, eller har föreläggandet följts, skall byggnadsnämnden, så snart nämnden har fått vetskap om detta, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

24 § Gör inte byggnadsnämnden anmälan i de fall som avses i 23 §, skall länsstyrelsen göra sådan anmälan, om någon vars rätt berörs ansöker om det.

Övriga bestämmelser

25 § Överlåts egendom på vilken har utförts en åtgärd som avses i 4 § första stycket, mot ersättning och skall rättelse vidtas på grund av beslut enligt detta kapitel, skall 4 kap. 12 § jordabalken tillämpas, om inte överlåtaren vid överlåtelsen upplyst om åtgärden eller förvärvaren annars känt till eller bort känna till denna.

26 § Byggnadsavgifter och särskilda avgifter tillfaller kommunen. Tilläggsavgifter tillfaller staten.

27 § Har frågan om påföljd för en överträdelse som avses i 4 § första stycket inte tagits upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden inom tio år från det att överträdelsen begicks, får byggnadsavgift eller tilläggsavgift inte tas ut. Detta gäller också i fråga om särskild avgift. Därvid skall dock i stället för tio år gälla en tid av tre år.

Sedan tio år har förflutit från det att en åtgärd som avses i 12 § 1–3 vidtogs, får byggnadsnämnden inte ansöka om handräckning eller besluta om föreläggande enligt 14 § första stycket.

28 § Beslut eller domar varigenom någon påförs avgift enligt detta kapital skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet eller domen vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet eller domen.

29 § Betalas inte avgiften inom den tid som anges i 28 §, får avgiften tillsammans med en restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Vid fördelning mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran.

30 § Vite som har förelagts med stöd av detta kapitel får inte förvandlas till fängelse.

11 kap. Byggnadsnämnden

1 § Utöver de uppgifter byggnadsnämnden har enligt övriga föreskrifter i denna lag skall nämnden

1. verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö,
2. uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning,
3. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vilkas arbete och intressen berör nämndens verksamhet,
4. lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet,
5. övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut.

Byggnadsnämnden skall ta till vara de möjligheter lagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda och bör därvid verka för att lagens föreskrifter om begränsning av bygglovsplikten vinner tillämpning.

2 § Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning.

Behövs nybyggnadskarta för prövningen av en fråga om bygglov inom områden med *samlad* bebyggelse, skall byggnadsnämnden tillhandahålla sådan karta, om sökanden begär det.

Behövs nybyggnadskarta för prövningen av en fråga om bygglov inom områden med *sammanhållen* bebyggelse, skall byggnadsnämnden tillhandahålla sådan karta, om sökanden begär det.

3 § Följande bestämmelser i 3 kap. kommunallagen (1977:179) skall tillämpas i fråga om byggnadsnämnden

2 § om antalet ledamöter m. m.,
3 § första stycket om valbarhet m. m.,
4 § om rätt till ledighet från anställning,
5 § första stycket om mandattid,
5 § tredje stycket om verkan av ledamots avgång,
6 § om ordförande och vice ordförande,
7 § om tid och plats för sammanträde samt om närvarorätt vid sammanträde,
8 § om suppleants tjänstgöring m. m.,
9 § första stycket om beslutsförhet,
10 § om beslutsförfarande och protokoll m. m.,
11 § om delgivning m. m.,
12 § om reglemente och delegation.

För Stockholms kommun gäller dock inte 3 kap. 5 § första stycket och 6 § kommunallagen.

Delegationsuppdrag enligt 3 kap. 12 § andra stycket kommunallagen får inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av principiell natur eller i övrigt av större vikt,
2. meddela förelägganden eller förbud vid vite utom i sådana fall som avses i 10 kap. 3 § och 16 § andra stycket eller meddela förelägganden med föreskrift att en åtgärd kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad eller
3. avgöra frågor om avgift enligt 10 kap.

Utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen (1971:290) skall 4 och 5 §§ nämnda lag tillämpas i samtliga ärenden hos byggnadsnämnden.

4 § Byggnadsnämnden skall till sitt biträde ha minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

5 § Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Lämnas bygglov för uppförande, tillbyggnad eller ombyggnad av en byggnad eller annan anläggning *inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser som har antagits eller ändrats enligt denna lag*, får byggnadsnämnden dessutom ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som *enligt denna lag erfordras för att* upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Lämnas bygglov för uppförande, tillbyggnad eller ombyggnad av en byggnad eller annan anläggning, får byggnadsnämnden dessutom ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som *erfordras för att enligt denna lag* upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

12 kap. Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m.

1 § Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller

3. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

2 § Länsstyrelsen skall inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta huruvida prövning enligt 1 § skall ske eller ej.

3 § Länsstyrelsen skall upphäva kommunens beslut i dess helhet, om något förhållande som avses i 1 § föreligger. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del.

4 § Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att 1–3 §§ skall tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked.

Om länsstyrelsen, efter det att ett förordnande enligt första stycket har meddelats, beslutar att ett lov eller förhandsbesked skall prövas, får länsstyrelsen förordna att lovet eller förhandsbeskedet inte skall gälla förrän frågan om prövning har slutligt avgjorts.

5 § Regeringen får pröva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan. Beslut om prövning skall fattas inom tre månader från den dag då beslutet kom in till regeringen. Regeringens prövning får avse endast frågan huruvida planen tillgodoser riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m.

Regeringen får upphäva beslutet i dess helhet eller i en viss del.

6 § Regeringen får förelägga kommunen att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1 och 2.

7 § Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen på kommunens bekostnad låta upprätta de förslag som behövs samt anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Därvid skall länsstyrelsen ombesörja ärendets beredning.

13 kap. Överklagande

1 § Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som föreskrivs för kommunalbesvär, nämligen

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,

2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,

3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte an-

1 § Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som föreskrivs för kommunalbesvär, nämligen

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,

2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,

3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte an-

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
ta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan,	ta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan,
4. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om skyldighet *för fastighetsägare* att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om *villkoren* för sådan betalning,	4. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om *grunderna för* skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om *generella villkor* för sådan betalning,
5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden samt	5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden samt
6. kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.	6. kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.
	Andra beslut rörande gatukostnader än de som anges i första stycket 4 får ej överklagas. Att tvister rörande gatukostnader prövas av fastighetsdomstol framgår av 15 kap. 8 §.

2 § Andra beslut enligt denna lag av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som anges i 1 § får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

Sådana beslut får dock inte överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked.

3 § Beslut som anges i 2 § första stycket överklagas genom att en besvärshandling ges in till länsstyrelsen. I besvärshandlingen skall anges vilket beslut som överklagas.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om andra beslut av kommunala nämnder än beslut angående detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan räknas dock besvärstiden från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Besvär som inte har anförts i rätt tid får inte tas upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till kommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning. Besvären skall också tas upp till prövning, om besvärshandlingen har kommit in för sent till länsstyrelsen och detta beror på att underrättelsen om vad som skall iakttas vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärsinstans.

4 § Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § huruvida prövning skall ske eller ej och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas genom besvär hos kammarrätten om beslutet avser	Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas genom besvär hos kammarrätten om beslutet avser

Regeringens förslag

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,

2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och besvären avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,

3. rivningslov eller marklov och besvären avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

4. förordnanden enligt 6 kap. 19 *eller 20* § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,

5. ingripanden mot försumlig arbetsledare enligt 9 kap. 3 § fjärde stycket,

6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,

7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §

samt genom besvär hos regeringen i övriga fall.

Utskottets förslag

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,

2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och besvären avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,

3. rivningslov eller marklov och besvären avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

4. förordnanden enligt 6 kap. 19 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,

5. ingripanden mot försumlig arbetsledare enligt 9 kap. 3 § fjärde stycket,

6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,

7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §

samt genom besvär hos regeringen i övriga fall.

5 § Beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Om bestämmelserna för enkelt planförfarande har tillämpats, får beslutet överklagas endast av den som enligt 5 kap. 28 § har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Om ett planförslag efter utställningen eller, när bestämmelserna om enkelt planförfarande tillämpats, efter det att underrättelse skett enligt 5 kap. 28 § andra stycket ändras till nackdel för någon, får han, utan hinder av bestämmelserna i första stycket av denna paragraf, överklaga beslutet. Bestämmelserna i första stycket utgör inte heller hinder mot att överklaga beslutet på den grunden att det inte har tillkommit i laga ordning.

6 § Bostadshyresgäster och boende som inte är bostadsrättshavare får inte överklaga ett beslut om bygglov till sådana åtgärder på fastigheten som en organisation av hyresgäster har godtagit eller som hyresnämnden har medgett enligt 2 a § andra stycket bostadssaneringslagen (1973:531).

7 § Ett beslut i fraga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket får överklagas av luftfartsverket, om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndigheten, om beslutet

7 § Ett beslut i fråga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket får överklagas av luftfartsverket, om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndigheten, om beslutet

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
berör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och av överbefälhavaren eller *den myndighet han bestämmer i övriga fall.*	berör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och *i övriga fall* av överbefälhavaren, *överstyrelsen för civil beredskap* eller *statens räddningsverk eller de myndigheter de bestämmer.*

Avser ett beslut om bygglov eller förhandsbesked sådana arbetslokaler eller personalrum som avses i 8 kap. 30 §, får beslutet överklagas av huvudskyddsombud eller, om sådant ombud inte finns, annat skyddsombud inom verksamheten. Finns inget skyddsombud, får beslutet i stället överklagas av den eller de arbetstagarorganisationer som har yttrat sig över ansökningen.

8 § Den myndighet som har att pröva besvär över ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan skall antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.

På kommunens begäran kan myndigheten förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att besvären inte har slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av besvären. Sådana förordnanden får inte överklagas.

14 kap. Skyldighet att lösa mark och utge ersättning

Ersättning och* inlösen *utan kvalificerad skada **Inlösen**

1 § Mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman samt annan mark som enligt planen skall användas för annat än enskilt bebyggande är kommunen skyldig att lösa, om fastighetsägaren begär det. Mark som enligt planen skall användas för allmänna platser för vilka någon annan än kommunen är huvudman, är väghållaren skyldig att förvärva med äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt, om fastighetsägaren begär det. Väghållaren får bestämma om förvärvet skall avse äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt.

Om detaljplanen medger tillfällig användning av mark, skall första stycket inte tillämpas beträffande marken under den tid då sådan användning får pågå.

I fråga om mark som är belägen inom ett samverkansområde enligt lagen (0000:000) om exploateringssamverkan gäller särskilda bestämmelser.

2 § Finns det i en detaljplan bestämmelser att mark som är avsedd för enskilt bebyggande, skall användas även för en allmän trafikanläggning, för en trafikanläggning som är gemensam för flera fastigheter eller för en allmän ledning, skall den som skall vara huvudman för anläggningen förvärva nyttjanderätt eller annan särskild rätt i den omfattning som behövs för ändamålet, om fastighetsägaren begär det. Huvudmannen får bestämma vilken rätt förvärvet skall avse.

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
	Skadeersättning och inlösen i vissa fall
3 § Har byggnadsnämnden med stöd av 10 kap. 17 § meddelat föreläggande att en byggnad, annan anläggning *eller anordning* skall tas bort eller bli föremål för annan åtgärd eller att en utfart eller annan utgång skall ändras, har ägaren rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider.	**3 §** Har byggnadsnämnden med stöd av 10 kap. 17 § meddelat föreläggande att en byggnad, *eller* annan anläggning skall tas bort eller bli föremål för annan åtgärd eller att en utfart eller annan utgång skall ändras, har ägaren rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider.

4 § Blir ett område, som enligt detaljplan har varit avsett för allmän samfärdsel, vid genomförandet av en ny plan helt eller delvis använt för annat ändamål eller ändrat till sitt höjdläge och uppstår härigenom skada för ägaren av en fastighet som ligger intill området eller för den som innehar särskild rätt till fastigheten, har han rätt till ersättning av väghållaren för den skada han lider.

5 § Om en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång, har ägaren av en fastighet och innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider.

Medför ändringen eller upphävandet att synnerligt men uppkommer vid användningen av en fastighet, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Ändras eller upphävs en detaljplan efter genomförandetidens utgång skall första och andra styckena tillämpas, om bygglov har sökts men ärendet inte slutligt avgjorts före genomförandetidens utgång.

6 § Har skada uppkommit till följd av åtgärder som avses i 16 kap. 7 §, har den skadelidande rätt till ersättning för skadan av kommunen eller, om åtgärden har vidtagits på uppdrag av en statlig myndighet, av staten.

7 § Om ersättning har betalats för gatukostnader enligt 6 kap. 31 eller 32 § eller enligt motsvarande äldre bestämmelser, är kommunen skyldig att betala tillbaka ersättningen, i den mån skada uppkommer för ägaren av fastigheten genom att han på grund av att bygglov vägras inte kan använda fastigheten så som förutsattes när ersättningen togs ut.

Kommunen är också skyldig att betala ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag fastighetsägaren betalade ersättningen.

Om bygglov vägras till att ersätta en genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden förstördes, har ägare eller innehavare av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av kommunen för den skada han lider.

Ersättning och inlösen vid kvalificerad skada

8 § Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,

2. rivningslov vägras med stöd av 8 kap. 16 §,

3. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,

4. *föreskrifter* om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,

5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.

Rätt till ersättning föreligger, i fall som avses i första stycket 1–*3*, om skadan är betydande i förhållande till värdet av *berörda delar* av fastigheten och, i fall som avses i första stycket *4 och* 5, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

8 § Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt *än genom olyckshändelse* förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,

2. *rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser eller* rivningslov vägras med stöd av 8 kap. 16 § *2 eller 3*,

3. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,

4. *bestämmelser* om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,

5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.

Rätt till ersättning föreligger, i fall som avses i första stycket *1 och 2*, om skadan är betydande i förhållande till värdet av *berörd del* av fastigheten och, i fall som avses i första stycket *3*–5, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras *inom berörd del av fastigheten*.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket *och som har* meddelats inom tio år före det senaste beslutet.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket *samt beslut enligt 8, 9, 11 och 19 §§ naturvårdslagen (1964:822), under förutsättning att besluten* meddelats inom tio år före det senaste beslutet. *Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 21 § skogsvårdslagen (1979:429) som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.*

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat skyddsbestämmelser som avses i första stycket 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m., är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.	Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat *om rivningsförbud eller* skyddsbestämmelser som avses i första stycket *2 eller* 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m., är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Bestämmande av ersättning

9 § Vid bestämmande av ersättning i fall som avses i 1–8 §§ skall 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas i den mån inte annat följer av 10 §. Vad som sägs i 4 kap. 3 § nämnda lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då talan om inlösen väcktes.

10 § Ersättning för minskning av fastighetens marknadsvärde i fall som avses i 3 §, 4 §, 5 § första stycket eller 8 § första stycket skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet eller den åtgärd som avses i 4 §. Härvid skall bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen.

Ersättning för skada i fall som avses i 8 § första stycket 1–*3* skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.	Ersättning för skada i fall som avses i 8 § första stycket 1 *och 2* skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.

15 kap. Domstolsprövning m. m.

1 § I den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i denna lag, skall, utöver vad som följer av 6 kap. 39 § och 14 kap. 9 §, expropriationslagen (1972:719) tillämpas i mål om

1. inlösen enligt 6 kap. 17 eller 24 §,
2. ersättning eller inlösen eller förvärv av nyttjanderätt eller annan särskild rätt i fall som avses i 14 kap. 1–8 §§.

2 § Talan om inlösen enligt 6 kap. 17 § får väckas även om beslutet att anta detaljplanen inte har vunnit laga kraft.

3 § Talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § andra stycket skall väckas inom tre år efter genomförandetidens utgång.

Har ansökan gjorts om förlängning av genomförandetiden eller har kommunen väckt fråga om förnyelse av genomförandetiden, skall målet förklaras vilande till dess att ärendet slutligt har avgjorts. Förlängs eller förnyas genomförandetiden, förfaller kommunens talan.

Bestämmelserna i andra stycket om vilandeförklaring gäller även i fall då talan har väckts om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket och ansökan gjorts om fastighetsbildning i överensstämmelse med fastighetsplanen. Bildas fastighet som överensstämmer med fastighetsplanen, förfaller kommunens talan.

När kommunen har väckt talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket, skall fastighetsdomstolen omedelbart sända underrättelse om det till fastighetsbildningsmyndigheten.

4 § I fall som avses i 14 kap. 3, 5, 7 eller 8 § skall talan väckas inom två år från det att beslutet på vilket talan grundas vann laga kraft.

I fall som avses i 14 kap. 4 eller 6 § skall talan väckas inom två år från det att den åtgärd på vilken talan grundas utfördes.

Talan får dock väckas senare än som anges i första och andra styckena, om skadan inte rimligen kunde förutses inom angiven tid.

5 § Ersättning för skada enligt 14 kap. 3–6 eller 8 § skall bestämmas i pengar att betalas på en gång eller, om det finns särskilda skäl, med ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena, skall det årliga beloppet omprövas, om kommunen, fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten begär det.

Om kommunen begär det och det inte är uppenbart oskäligt, skall domstolen förordna att ersättning enligt 14 kap. 8 § första stycket 2 eller 3 skall betalas ut först när vissa åtgärder med byggnaden har utförts.

Vad som i fråga om ersättning har avtalats eller uppenbarligen förutsatts gälla mellan kommunen och ägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten skall gälla även mot ny ägare av fastigheten eller ny innehavare av den särskilda rätten.

6 § Ogillas i mål enligt 1 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, *skall tillämpas vad i rättegångsbalken är föreskrivet om skyldighet att ersätta motparten hans rättegångskostnad i tvistemål. Om han har haft skälig anledning att få sin talan prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader.*

6 § Ogillas i mål enligt 1 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller den som innehar särskild rätt till fastigheten, *kan domstolen förordna att han skall bära sina egna kostnader, om han befinns ha inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbart inletts utan skälig grund, får domstolen dessutom förplikta honom att ersätta motparten dennes rättegångskostnader.*

7 § Om den ersättning som har fastställts i ett mål om inlösen inte har nedsatts på det sätt som föreskrivs i expropriationslagen (1972:719) skall följande gälla. Om någon som är berättigad till ersättning begär det, skall den väckta frågan om avstående av mark förfalla såvitt den rör hans rätt, under förutsättning att marken inte har tillträtts eller övergått enligt 6 kap. 10 § expropriationslagen.

8 § Tvist om ersättning för gatukostnader och kostnader för andra

8 § Tvist *mellan kommunen och fastighetsägare* om ersättning för gatu-

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
allmänna platser *enligt 6 kap. 31 eller 32 § samt tvist om betalningsvillkor enligt 6 kap. 35 §* prövas av den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.	kostnader och kostnader för andra allmänna platser *och om villkoren för betalning av sådan ersättning* prövas av den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.
I mål som avses i första stycket skall bestämmelserna i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål tillämpas. *Förlorar fastighetsägaren målet, men har han haft skälig anledning att få tvisten prövad av domstol, kan domstolen dock efter omständigheterna förordna att kommunen skall ersätta honom hans rättegångskostnader eller att vardera parten skall bära sina kostnader.*	I mål som avses i första stycket skall bestämmelserna i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål tillämpas. *Förlorar fastighetsägaren, skall dock 6 § tillämpas, om målet inte rör endast betalningsvillkoren enligt 6 kap. 35 §.*

16 kap. Bemyndiganden m. m.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m. m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs	**1 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m. m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs
1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,	1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar *eller anordningar* samt tomter och allmänna platser.	2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter och allmänna platser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom i fråga om 3 kap. 7 §, i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap.

2 § Efter ansökan kan prövas huruvida vissa slag av material, konstruktioner eller anordningar får användas i byggnader eller andra anläggningar (frivilligt typgodkännande).

Om det behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, får regeringen föreskriva att material eller annat som anges i första stycket får användas i byggnader eller andra anläggningar endast efter godkännande (obligatoriskt typgodkännande).

Vid meddelande av typgodkännande får bestämmas att fortlöpande kontroll skall utföras.	Vid meddelande av typgodkännande får bestämmas att fortlöpande kontroll skall utföras *(tillverkningskontroll). Även utan samband med typgodkännande får efter ansökan bestämmas att tillverkningskontroll skall utföras.*
3 § Typgodkännande som avses i 2 § meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer.	**3 §** Typgodkännande *och beslut om tillverkningskontroll* som avses i 2 § meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för typgodkännande.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för typgodkännande *och beslut om tillverkningskontroll.*

4 § Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen meddela sådana från denna lag avvikande föreskrifter som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig byggnadsverksamhet i övrigt skall kunna ske.

5 § Om en fastighet har upplåtits med tomträtt, skall vad som i denna lag är föreskrivet om fastighetsägaren eller fastigheten tillämpas på tomträttshavaren eller tomträtten, dock att tomträttshavare ej är skyldig att bekosta anläggande av gator och andra allmänna platser.

6 § Den som innehar egendom under ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon skall vid tillämpning av denna lag anses som egendomens ägare.

7 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har byggnadsnämnd och länsstyrelse samt den som på deras uppdrag utför arbetet rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader och andra anläggningar samt att där vidta de åtgärder som behövs för arbetets fullgörande.

Rätt som avses i första stycket tillkommer även den som i annat fall än som där avses utför kartläggning för samhällets behov.

Polismyndigheterna skall lämna det biträde som behövs.

17 kap. Övergångsbestämmelser

Ikraftträdande m. m.

1 § Denna lag träder i kraft den 1 *januari* 1987. Genom lagen upphävs, med de begränsningar som följer av detta kapitel, byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612), lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och lagen (1976:296) om kriskoppling.	**1 §** Denna lag träder i kraft den 1 *juli* 1987. Genom lagen upphävs, med de begränsningar som följer av detta kapitel, byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612), lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och lagen (1976:296) om kriskoppling, *m. m.*
2 § Varje kommun skall före den 1 *januari* 1990 ha antagit en översiktsplan enligt 4 kap.	**2 §** Varje kommun skall före den 1 *juli* 1990 ha antagit en översiktsplan enligt 4 kap.

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*

Generalplaner m. m.

3 § Generalplaner skall i den mån de är fastställda gälla som områdesbestämmelser enligt denna lag.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen (1947:385) skall, i andra fall än som avses i 15 § andra stycket detta kapitel, väckas före utgången av *år 1987*. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen (1947:385) skall, i andra fall än som avses i 15 § andra stycket detta kapitel, väckas före utgången av *juni 1988*. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

Stomplaner skall upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

Beslut enligt 3 § lagen (0000:000) om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner skall gälla som områdesbestämmelser enligt denna lag.

Stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner m. m.

4 § Stadsplaner och byggnadsplaner enligt byggnadslagen (1947:385) eller stadsplanelagen (1931:142), sådana äldre planer och bestämmelser som anges i 79 och 83 §§ sistnämnda lag samt avstyckningsplaner, till den del de inte omfattas av förordnande enligt 168 § byggnadslagen, skall gälla som detaljplan enligt denna lag. Avstyckningsplaner, till den del de omfattas av förordnande som nyss har angetts, skall upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner, som har fastställts efter utgången av år 1978, skall genomförandetiden enligt 5 kap. 5 § vara *tio* år räknat från *den dag då beslutet att fastställa planen vann laga kraft*. I fråga om övriga planer och bestämmelser som avses i första stycket skall genomförandetiden anses ha gått ut.

I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner, som har fastställts efter utgången av år 1978, skall genomförandetiden enligt 5 kap. 5 § vara *fem* år räknat från *ikraftträdandet*. I fråga om övriga planer och bestämmelser som avses i första stycket skall genomförandetiden anses ha gått ut.

Om inte annat är föreskrivet i sådan plan eller bestämmelse som enligt första stycket skall gälla som detaljplan enligt denna lag, skall 39 § byggnadsstadgan (1959:612) tillämpas som bestämmelse i planen.

5 § Under tiden till utgången av *år 1990* gäller inte bestämmelserna i 14 kap. 1 § inom områden som omfattas av stadsplan. Under denna tid skall i stället 48 § första och tredje styckena byggnadslagen (1947:385) tillämpas.

5 § Under tiden till utgången av *juni 1991* gäller inte bestämmelserna i 14 kap. 1 § inom områden som omfattas av stadsplan. Under denna tid skall i stället 48 § första och tredje styckena byggnadslagen (1947:385) tillämpas.

Bestämmelserna i 6 kap. 24 § andra stycket gäller inte i fråga om sådana planer för vilka genomförandetiden enligt 4 § andra stycket skall anses ha gått ut.

6 § Bestämmelserna i 6 kap. 26 § första stycket gäller inte inom områden som omfattas av byggnadsplan eller avstyckningsplan.

7 § Bestämmelserna i 8 kap. 11 § fjärde stycket gäller inte inom områden som omfattas av stadsplan eller byggnadsplan.

8 § *Om en plan eller bestämmelse, vars genomförandetid enligt 4 § skall anses ha gått ut, upphävs eller ändras, är kommunen på fastighetsägarens begäran skyldig att lösa mark som*

1. på grund av ett långvarigt förbud enligt 35 eller 109 § byggnadslagen (1947:385) inte har kunnat bebyggas i enlighet med planen,

2. är belägen inom ett område som till större del är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen och

3. efter upphävandet eller ändringen inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som är uppenbart oskäligt.

Talan om *inlösen* enligt första stycket skall väckas före utgången av *år 1996.*

I mål om inlösen skall *bestämmelserna i* 14 kap. 9 § samt 15 kap. 1 och 6 §§ tillämpas.

8 § *Om skada uppkommer till följd av att en plan eller bestämmelse, vars genomförandetid enligt 4 § skall anses ha gått ut, upphävs eller ändras, har ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet rätt till ersättning av kommunen.*

Rätt till ersättning föreligger om fastigheten

1. är belägen inom ett område som till större delen är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen och

2. efter upphävandet eller ändringen inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som är uppenbart oskälig.

Ersättning enligt första stycket skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet att upphäva eller ändra planen. Fastighetens marknadsvärde före beslutet skall bestämmas med hänsyn till såväl de planförhållanden som de ersättningsprinciper som gällde vid lagens ikraftträdande. Om kommunen begär det, får dock värdet inte bestämmas högre än ett belopp som motsvarar vad som enligt anvisningarna till 36 § kommunalskattelagen (1928:370) får dras av vid beräkning av realisationsvinst vid avyttring av fastighet.

Talan om *ersättning* enligt första stycket skall väckas före utgången av *juni 1992. Har fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet väckt talan och har han rätt till ersättning, får kommunen i stället lösa fastigheten eller rättigheten.*

I mål om *ersättning och* inlösen skall *i övrigt* 14 kap. 9 § samt 15 kap. 1 och 6 §§ tillämpas.

9 § I fråga om stadsplaner och byggnadsplaner som har antagits men inte har fastställts före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas beträffande såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

Regionplaner

10 § Regionplaner som har fastställts efter utgången av *år 1981* skall gälla som regionplan enligt denna lag, dock längst till den dag då sex år har förflutit från det att planen fastställdes. I övrigt skall regionplaner upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

10 § Regionplaner som har fastställts efter utgången av *juni 1982* skall gälla som regionplan enligt denna lag, dock längst till den dag då sex år har förflutit från det att planen fastställdes. I övrigt skall regionplaner upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

Tomtindelningar

11 § Tomtindelningar enligt byggnadslagen (1947:385) eller stadsplanelagen (1931:142) samt sådana äldre tomtindelningar som anges i 80 § sistnämnda lag skall gälla som fastighetsplan enligt denna lag.

12 § I fråga om tomtindelningar som har antagits men inte har fastställts före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas beträffande såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

Nybyggnadsförbud

13 § Med de undantag som anges i 14 och 16 §§ skall förbud mot nybyggnad och förbud mot rivning som har utfärdats med stöd av byggnadslagen (1947:385) upphöra att gälla vid ikraftträdandet.

14 § Har förbud mot nybyggnad utfärdats med stöd av 110 § andra stycket byggnadslagen (1947:385), skall förbudet gälla som bestämmelse i planen enligt 5 kap. 8 § 1 denna lag.

15 § Förbud enligt 17 § byggnadslagen (1947:385) mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall fortsätta att gälla, dock längst till utgången av *år 1989*.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av *år 1990*. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

15 § Förbud enligt 17 § byggnadslagen (1947:385) mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall fortsätta att gälla, dock längst till utgången av *juni 1990*.

Talan om ersättning eller inlösen enligt 22 § byggnadslagen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av *juni 1991*. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

16 § För områden där förbud mot nybyggnad m.m. råder enligt 81 § byggnadslagen (1947:385) eller har utfärdats med stöd av 82 § samma lag skall förordnande om prövning som avses i 12 kap. 4 § anses ha utfärdats i fråga om beslut om bygglov, marklov och förhandsbesked.

Inom områden som omfattas av föreskrifter enligt 54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan (1959:612) skall skyldighet föreligga att enligt 8 kap. 7 § söka bygglov för att sätta upp eller väsentligt ändra ljusanordningar och att enligt 8 kap. 9 § söka marklov för schaktning eller fyllning.

Talan om ersättning eller inlösen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av *år 1987*. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

Talan om ersättning eller inlösen med anledning av förbud som anges i första stycket skall väckas före utgången av *juni 1988*. I sådana mål skall beträffande prövningen i sak äldre bestämmelser tillämpas.

17 § Inom områden där förbud med stöd av 40 § andra stycket eller 110 § fjärde stycket byggnadslagen (1947:385) har utfärdats mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd skall skyldighet föreligga att enligt 8 kap. 9 § söka marklov för sådana åtgärder.

Andra beslut enligt byggnadslagen

18 § Har undantag från förbud mot nybyggnad enligt byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) medgetts genom beslut som har vunnit laga kraft efter utgången av *år 1985* och har byggnadslov till den åtgärd som medgivandet avser inte meddelats före ikraftträdandet, skall medgivandet gälla som förhandsbesked. Medgivandet upphör dock att gälla, om inte ansökan om bygglov görs inom två år från den dag beslutet om medgivandet vann laga kraft. I övriga fall upphör beslut om undantag att gälla.

18 § Har undantag från förbud mot nybyggnad enligt byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) medgetts genom beslut som har vunnit laga kraft efter utgången av *juni 1986* och har byggnadslov till den åtgärd som medgivandet avser inte meddelats före ikraftträdandet, skall medgivandet gälla som förhandsbesked. Medgivandet upphör dock att gälla, om inte ansökan om bygglov görs inom två år från den dag beslutet om medgivandet vann laga kraft. I övriga fall upphör beslut om undantag att gälla.

19 § Förordnande enligt 70 och 113 §§ byggnadslagen (1947:385) om skyldighet att avstå eller upplåta mark skall gälla som förordnande enligt 6 kap. 19 § denna lag. Föreskrifter som avses i 73 § byggnadslagen skall gälla som förordnande enligt 6 kap. 22 § denna lag.

Särskilda krav på befintliga byggnader

20 § Byggnader som har uppförts före den 1 juli 1960 eller för vilka byggnadslov har beviljats före nämnda dag skall, om det behövs, vara

försedda med anordningar för uppstigning på taket och anordningar till skydd mot olycksfall genom nedstörtning från taket.

I fråga om byggnader som har uppförts före den 1 juli 1974 eller för vilka byggnadslov har sökts före nämnda dag skall portar och liknande anordningar vara utförda så att risk för olycksfall inte uppkommer.

Till byggnader som har uppförts före den 1 juli 1977 eller för vilka byggnadslov har beviljats före nämnda dag skall höra sådana anordningar som skäligen kan fordras för att åstadkomma godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnaden.

Krav enligt första–tredje styckena får inte påtagligt avvika från vad som kan krävas enligt motsvarande äldre bestämmelser.

21 § Bestämmelserna i 82 a § tredje stycket byggnadsstadgan (1959:612) om handikappanpassning av vissa byggnader skall fortfarande tillämpas.

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i de avseenden som anges i 20 och 21 §§, meddela de ytterligare bestämmelser som behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,

2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar *eller anordningar* samt tomter och allmänna platser.

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i de avseenden som anges i 20 och 21 §§, meddela de ytterligare bestämmelser som behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,

2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter och allmänna platser.

Påföljder m. m.

23 § För överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet skall bestämmelserna i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. tillämpas vid målens prövning i sak. Bestämmelserna i 10 kap. skall dock tillämpas, om de leder till lindrigare påföljd.

Underlåter någon att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt beslut som har meddelats med stöd av byggnadsstadgan (1959:612) *eller lagen (0000:000) om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m. m. i vissa kommuner* skall bestämmelserna i 10 kap. tillämpas vid målens prövning i sak.

Underlåter någon att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt beslut som har meddelats med stöd av byggnadsstadgan (1959:612), skall bestämmelserna i 10 kap. tillämpas vid målens prövning i sak.

Har någon åsidosatt ett villkor eller en föreskrift som har meddelats med stöd av 136 a § byggnadslagen (1947:385), skall bestämmelserna i 4 kap. 6 § lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. tillämpas.

Gatukostnader m. m.

24 § Äldre bestämmelser om skyldighet att betala ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnad skall tillämpas när gatubyggnadsarbeten har påbörjats före ikraftträdandet.

Pågående mål och ärenden m. m.

25 § Beträffande ärenden enligt byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) som byggnadsnämnden har avgjort före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

Beträffande mål enligt byggnadslagen om ersättning eller inlösen i vilka talan har väckts före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om målens prövning i sak.

26 § Bestämmelserna i 60–64 §§ byggnadsstadgan (1959:612) skall tillämpas i fråga om byggnadsarbeten till vilka byggnadslov har meddelats enligt byggnadsstadgan.

27 § Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om stadsplan skall i stället avse detaljplan, inom vilken kommunen är huvudman för allmänna platser. Vad som föreskrivs om byggnadsplan skall avse detaljplan, inom vilken annan än kommunen är huvudman för allmänna platser. Vad som föreskrivs om byggnadslov skall – beroende på arten av den åtgärd som avses med lovet – i stället gälla bygglov, rivningslov eller marklov.

Reservanternas Förslag till Plan- och bygglag

i vad avser 10 kap. 1 §

Regeringens förslag	*Reservanternas förslag*
10 kap. 1 §	
1 § Byggnadsnämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.	**1 §** Byggnadsnämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel *om förseelsen inte är ringa* så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

Reservantens Förslag till Plan- och bygglag

BoU 1986/87:1
Bilaga 3
Tillhör reservationerna 3, 8, 9, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23 och 26 (samtliga vpk)

i vad avser 2 kap. 4 §, 3 kap. 7 och 10 §§, 5 kap. 20, 25 och 27 §§, 8 kap. 2, 20, 22 och 29 §§, 14 kap. 8 och 10 §§ samt 17 kap. 21 §

Regeringens förslag	*Reservantens förslag*
2 kap. 4 §	
4 § Inom område med *samlad* bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av	**4 §** Inom områden med *sammanhållen* bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av
1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,	1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
2. skyddsåtgärder för civilförsvaret,	2. skyddsåtgärder för civilförsvaret,
3. hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden,	3. hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden,
4. trafikförsörjning och god trafikmiljö,	4. trafikförsörjning och god trafikmiljö,
5. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,	5. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,
6. förändringar och kompletteringar,	6. förändringar och kompletteringar *samt till markreservationer för sol- och vindenergiomläggningar.*
Inom eller i nära anslutning till områden med *samlad* bebyggelse skall det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.	Inom eller i nära anslutning till områden med *sammanhållen* bebyggelse skall det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna *gemensamma lokaler*, en rimlig samhällsservice och kommersiell service.
3 kap. 7 §	
7 § Byggnader, som innehåller bostäder, arbetslokaler eller lokaler till vilka allmänheten har tillträde skall vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och inrättade så att bostäderna och lokalerna blir tillgängliga för och kan användas av dessa personer. I den utsträckning som behövs med hänsyn till kravet på tillgänglighet skall byggnader vara försedda med hiss eller annan lyftanordning.	
Kravet att bostäder skall vara tillgängliga genom hiss eller annan lyftanordning gäller inte byggnader som har färre än tre våningsplan. Om sådana byggnader innehåller bostäder som inte nås från marken, skall de dock utföras så att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet.	

Regeringens förslag	*Reservantens förslag*
I fråga om en- eller tvåbostadshus får undantag medges från kravet på tillgänglighet till byggnaden, om det är befogat med hänsyn till terrängen. Beträffande byggnader som innehåller arbetslokaler får, såvitt gäller dessa lokaler, undantag medges från första stycket, om det är befogat med hänsyn till arten av den verksamhet för vilken lokalerna är avsedda.	
3 kap. 10 §	
10 § Tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara.	**10 §** Tillbyggnader, ombyggnader och andra ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara *samt så att stor hänsyn tas till dess brukare.*
Härutöver skall tillses att 1. tillbyggnader som kräver bygglov uppfyller kraven i 1–8 §§ och att andra tillbyggnader uppfyller dessa krav i skälig utsträckning, 2. ombyggnader utförs så att de delar som byggs om tillförs de i 1–8 §§ angivna egenskaperna i den omfattning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag, 3. andra ändringar än tillbyggnad eller ombyggnad utförs så att ändringarna i skälig utsträckning uppfyller kraven i 1–8 §§. *I detaljplan eller områdesbestämmelser kan kommunen ställa lägre krav än vad som följer av andra stycket 2 under förutsättning att bebyggelsen inom området får långsiktigt godtagbara egenskaper.* Vid tillämpning av andra och tredje styckena skall hänsyn tas till byggnadens förutsättningar. Vid ändring av fritidshus med högst två bostäder gäller inte bestämmelserna i 3, 7 och 8 §§.	
5 kap. 20 §	
20 § När förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.	**20 §** När förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende *samt arbetande* som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.
5 kap. 25 §	
25 § Underrättelse om innehållet i kungörelsen skall senast dagen för kungörandet i vanligt brev sändas till 1. kända sakägare,	**25 §** Underrrättelse om innehållet i kungörelsen skall senast dagen för kungörandet i vanligt brev sändas till 1. kända sakägare *och med dem jämställda som avses i 20 §,*

Regeringens förslag	*Reservantens förslag*
2. känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av planförslaget eller, om förhandlingsordning inte gäller, känd förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen,	2. känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av planförslaget eller, om förhandlingsordning inte gäller, känd förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen,
3. andra som har ett väsentligt intresse av förslaget.	3. andra som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Om förslaget berör en samfällighet för vilken finns styrelse eller annan utsedd att förvalta samfällighetens angelägenheter, får underrättelsen sändas till en ledamot av styrelsen eller till förvaltaren. Saknas styrelse eller förvaltare, får underrättelsen sändas till en av delägarna för att hållas tillgänglig för alla. I sådant fall skall kungörelsen innehålla uppgift om hos vem underrättelsen hålls tillgänglig.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte sändas, om ett stort antal personer skall underrättas och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en av dem. Ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt till mark som avses i 24 § första stycket 3 skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

5 kap. 27 §

27 § Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

Utlåtandet eller ett meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall för kännedom snarast möjligt i vanligt brev sändas till dem som inte fått sina synpunkter på det utställda förslaget tillgodosedda. *Om ett stort antal personer skall underrättas, får underrättelse i stället ske genom kungörelse på det sätt som anges i 24 §.*	Utlåtandet eller ett meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt skall för kännedom snarast möjligt i vanligt brev sändas till dem som inte fått sina synpunkter på det utställda förslaget tillgodosedda.

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

8 kap. 2 §

2 § I fråga om andra anläggningar än byggnader *och beträffande anordningar* krävs bygglov för att	**2 §** I fråga om andra anläggningar än byggnader krävs bygglov för att
1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med	1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med

Regeringens förslag

liftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,

2. anordna upplag eller materialgårdar,

3. anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta *anordningar* för *hälso- och miljöfarliga varor* och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser,

5. uppföra radio- eller telemaster eller torn,

6. uppföra vindkraftverk om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket skall fast monteras på en byggnad,

7. uppföra murar eller plank,

8. anordna parkeringsplatser utomhus,

9. väsentligt ändra anläggningar *eller anordningar* som avses i 1–8.

Bygglov för att inrätta eller uppföra en *anordning* enligt första stycket 4 eller 5 eller för att ändra *anordningen* krävs inte, om *anordningen* är avsedd för endast en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärder enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § får kommunen *föreskriva* undantag från kravet på bygglov. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar *och anordningar* avsedda för totalförsvaret.

Reservantens förslag

liftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,

2. anordna upplag eller materialgårdar,

3. anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta *anläggningar* för *kemiska produkter, som är hälso- och miljöfarliga* och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser,

5. uppföra radio- eller telemaster eller torn,

6. uppföra vindkraftverk om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket skall fast monteras på en byggnad,

7. uppföra murar eller plank,

8. anordna parkeringsplatser utomhus,

9. väsentligt ändra anläggningar som avses i 1–8,

10. anordna friytor för lek och utevistelse.

Bygglov för att inrätta eller uppföra en *anläggning* enligt första stycket 4 eller 5 eller för att ändra *anläggningen* krävs inte, om *anläggningen* är avsedd för endast en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärder enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § får kommunen *medge* undantag från kravet på bygglov. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar avsedda för totalförsvaret.

Regeringens förslag	*Reservantens förslag*
8 kap. 20 §	
20 § När ansökan görs, skall *de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen.*	När ansökan görs, skall *en situationsplan lämnas in, som visar både de befintliga byggnadernas och tillämnade byggnaders läge. Om ansökningen avser en byggnad som inrymmer en eller flera bostadslägenheter, skall situationsplanen dessutom visa utrymmen för lek och utevistelse, för parkering samt för tillfartsvägar för biltrafik.* *Därutöver skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter lämnas in som behövs för prövningen.*
Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas. Följs inte ett föreläggande enligt 11 § andra stycket, får ärendet avgöras i befintligt skick. Föreläggande som avses i *andra och tredje* styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs. Föreläggande som avses i *tredje och fjärde* styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.	
8 kap. 22 §	
22 § Innan lov lämnas, skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden 1. innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller 2. skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser. I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får	**22 §** Innan lov lämnas, skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening *samt arbetande* som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden 1. innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller 2. skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser. I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får

Regeringens förslag

underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning.

Ärenden om lov får inte avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett, om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig.

Reservantens förslag

underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning.

Ärenden om lov får inte avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett, om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig.

8 kap. 29 §

29 § Byggnadsnämnden får anpassa sin granskning av ritningar och övriga handlingar till den sökta åtgärdens art och omfattning *och till byggherrens kvalifikationer.*

Nämnden skall i beslutet om bygglov fastställa de ritningar och övriga handlingar som har legat till grund för lovet. Nämnden skall godta typgodkända material, konstruktioner och anordningar i de avseenden som typgodkännandet gäller.

29 § Byggnadsnämnden får anpassa sin granskning av ritningar och övriga handlingar till den sökta åtgärdens art och omfattning.

Nämnden skall i beslutet om bygglov fastställa de ritningar och övriga handlingar som har legat till grund för lovet. Nämnden skall godta typgodkända *eller tillverkningskontrollerade* material, konstruktioner och anordningar i de avseenden som typgodkännandet *eller tillverkningskontrollen* gäller.

I beslutet om bygglov eller senare kan nämnden bestämma att konstruktionshandlingar och andra handlingar skall ges in till nämnden innan arbetena påbörjas. Sådana handlingar skall granskas av nämnden. Byggherren skall underrättas om resultatet av granskningen.

I beslutet om bygglov kan nämnden även bestämma att handlingar som beskriver byggnaden i färdigställt skick skall ges in till nämnden, när arbetena har avslutats.

14 kap. 8 §

8 § Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,

2. rivningslov vägras med stöd av 8 kap. 16 §,

3. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,

8 § Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt *än genom olyckshändelse* förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,

Regeringens förslag	*Reservantens förslag*
4. föreskrifter om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,	*2. bestämmelser* om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,
5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.	*3.* marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.
Rätt till ersättning föreligger, i fall som avses i första stycket 1–*3*, om skadan är betydande i förhållande till värdet av *berörda delar* av fastigheten och, i fall som avses i första stycket *4 och* 5, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras.	Rätt till ersättning föreligger, i fall som avses i första stycket 1, om skadan är betydande i förhållande till värdet av *berörd del* av fastigheten och, i fall som avses i första stycket *2 och 3*, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras *inom berörd del av fastigheten.*

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket *och som har* meddelats inom tio år före det senaste beslutet.	Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket *samt beslut enligt 8, 9, 11 och 19 §§ naturvårdslagen (1964:822), under förutsättning att besluten* meddelats inom tio år före det senaste beslutet. *Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 21 § skogsvårdslagen (1979:429) som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.*
Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat skyddsbestämmelser som avses i första stycket 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m., är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.	
I fall som avses i första stycket *4 och 5* är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.	I fall som avses i första stycket *2 och 3* är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

14 kap. 10 §

10 § Ersättning för minskning av fastighetens marknadsvärde i fall som avses i 3 §, 4 §, 5 § första stycket eller 8 § första stycket skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet eller den åtgärd som avses i 4 §. Härvid skall bortses från förväntningar om ändring av markanvändningen.

Ersättning för skada i fall som	Ersättning för skada i fall som

Regeringens förslag	*Reservantens förslag*
avses i 8 § första stycket 1–3 skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.	avses i 8 § första stycket 1 skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.
17 kap. 21 §	
21 § Bestämmelserna i 82 a § tredje stycket byggnadsstadgan (1959:612) om handikappanpassning av vissa byggnader skall fortfarande tillämpas.	**21** § Bestämmelserna i 82 a § tredje stycket byggnadsstadgan (1959:612) om handikappanpassning av vissa byggnader skall fortfarande tillämpas. *Även utan samband med om- eller tillbyggnad skall byggnader som uppförts före ikraftträdandet av denna lag eller för vilka byggnadslov har meddelats före nämnda dag handikappanpassas i skälig utsträckning.*

Utskottets behandling av lagförslaget i vad det avviker från regeringens förslag

§ i PBL enligt utskottets förslag	Utskottets motivering s.	Utskottets hemställan mom.	Reservation nr	Motion nr
1:3 1 o 2 st	28ff, 38f	4	1, 2	85/86:66:1 69:1 80:2
2:4	54	8	3	85/86:73:1, 2
3:12	62	88		
3:14	96	88		85/86:77:8
4:1	28ff, 38f	4	1, 2	85/86:66:1 69:1 80:2
4:2 1 st	74	88		
5:1 1 st	77	88		
5:2 3 st	36ff	4	1, 2	85/86:66:1 69:1 80:2
5:5 1 o 4 st	43	7	1, 2	85/86:80:3 c
5:7 1 st 1 p	80	88		
5:7 1 st 4 p	80, 96	88		
5:16 1 st 1 p	80	88		
5:16 1 st 4 p	80, 96	88		
5:25 2 st	80	88		
5:33	31ff, 38f	4	1, 2	85/86:66:1 69:2 80:2
5:36 1 st	80	88		
6:19 4 st	40	88		
6:20	40	88		
6:30 2 st	87	88		
7:1 2 st	95	88		
7:1 3 st	94	88		
7:7 1 st	95	88		
7:7 2 st	95	88		
8:1 4 st	96	88		
8:2	96, 105	53	18	85/86:73:13
8:3	96, 98f	88		85/86:69:6
8:4	96, 99ff	50, 88		85/86:69:5
8:5 1 o 3 st	96, 101ff	51, 88		85/86:69:5 80:3 e
8:6	96, 103f	52, 88		
8:7	96, 105	88		
8:8–10	96	88		
8:11 1 st	43, 107	7		
8:16	109f	56		85/86:74
8:17	139, 155	88		
8:19	–	88		
8:21 1 st	96	88		
8:26 1 st	113	88		

§ i PBL enligt utskottets förslag	Utskottets motivering s.	Utskottets hemställan mom.	Reservation nr	Motion nr
8:29 2 st	162	83		
8:32	96	88		
8:34 2 o 3 st	108	55		85/86:80:3 i
10:2	96	88		
10:9–10	96	88		
10:14	96	88		
10:16	96	88		
10:17	96	88		
11:2 2 st	116	88		
11:3 4 st	117	88		
11:5 2 st	119f	66b		
13:1	91ff	44		
13:4	40	88		
13:7 1 st	129	88		
14:3	96	88		
14:7 3 st	132, 141, 155	78		
14:8	96, 138ff	75, 79, 80	26	85/86:69:10 73:17 80:3 m Bo518
14:10 2 st	154, 156	80	26	85/86:69:10 80:3 m
15:6	159ff	81		85/86:69:11
15:8 1 st	91ff	44		
15:8 2 st	161f	82		
16:1 1 st	96	88		
16:2 3 st	162	83		
16:3	162	83		
17:1 1 st	163	87		
17:1 2 st	163	88		
17:2	163	88		
17:3	114, 163	61, 88		
17:4 2 st	164f	84		85/86:69:12 80:3 n, o
17:4 3 st	163f	85		
17:5	163	88		
17:8	166ff, 171	86		85/86:69:12 80:3 o
17:10	163	88		
17:15	163	88		
17:16 2 st	163	88		
17:18	163	88		
17:22	96	88		
17:23	114, 172	61, 88		

Konstitutionsutskottets yttrande 1985/86:8 y

BoU 1986/87:1
Bilaga 5
KU 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)

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 handlingssätt 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 utformad 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.

Översiktplanen 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 avvikelse 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 översiktplanen. 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).

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 besvärsberättigade 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 gränsdragningssvårigheter 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 aktuelle 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 jordägare 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 åberopas 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 bygglovsplikt 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 fäbodar är exempel på bevarandeområden 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 glesbygdsområden 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 friluftsändamål 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 uppräkning de mark- och vattenområden i riket vilkas användning för vissa ändamål är ett riksintresse. Uppräkningen 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 friluftsändamål 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 rättsverkningar 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.

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

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 byggnadsdelegation
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.

Uppläggningen 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 Europakonventionen, 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 maste 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 översiktplaner 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.

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 bygglagförslaget 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 pesonkrets, 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 generellt 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.

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 alldels 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.

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 delegeringsmöjlighet 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 Europakonventionen.

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 regleringsbreven 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 utsträckning 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 aktuelle 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 uppräkningen 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 "svårbedömbar 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 har tar inte ställning. Det innebär att han förmodligen vidhåller vad han anfört 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 glesbygder etc.

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 bygglovgivningen 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 bygglagförslaget? Ja, får kommunerna sådan här förordnandemakt, kan skillnaden i hur enskilda behandlas vid bygglovgivningen 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 bygglagförslaget 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 m^2 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 bygglovgivningen rättas efter planerna. Här får enskilda med obebyggda tomter behålla sin byggnadsrätt och bebygga de t. ex. 120 m^2 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 bygglovgivningen i det här avseendet – 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 huvudorsak 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.

Bygglovgivning 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 bygglovgivningen 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, besvärsordning med förvaltningsbesvär osv. kommer sannolikt att te sig mera arbetsamt. Den bekvämaste 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 bygglovgivningen.

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 tjänstemannaplanet, 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 besvärsrätt. 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 obestämbar gråzon mellan normbeslut och förvaltningsbeslut måste skilja mellan rättsverkande planbeslut med ty åtföljande besvärsrätt 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 besvärsrätt och planer där man inte har någon besvärsrätt.

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 besvärsrätten. Översiktsplanen kan ju enligt det föreliggande förslaget åtkommas bara med kommunalbesvär, dvs. de mera formella besvären, 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 detaljplanelagt 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?

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. 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 tillstymmelse till tvekan eller antydan om att vi i riksdagen beslutar

i strid med grundlagen.

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 deklarera 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.

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 – Sporrong- och Lönnrothmålet har det kommit att heta – där staten dömdes att betala 1 milj. kr., motsvarande ca 30 % av fastighetstaxeringsvärdet, i skadestånd för oproportionerlig användning av byggnadsförbud 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 Sporrong- 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 rigtht to the peaceful enjoyment of his possessions, Article 1 is in substance guaranteeing the right of property" (Pkt 57 i domen, case of Sporrong 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 Sporrong- 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 sägs 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 detaljplanelagt 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.

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 möjligheterna 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 detaljplaneområde 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.

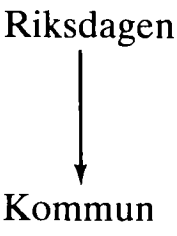
Anders Björck: Så teoretiskt är det ju inte. Som Brunfelter här har visat har vi ett aktuellt fall där vi har tvingats att betala skadestånd och vissa andra fall där Sverige har fällts och tvingats göra en modifiering av svensk lagstiftning. Ur grundlagssynpunkt och ur konventionens synpunkt är det utomordentligt 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.

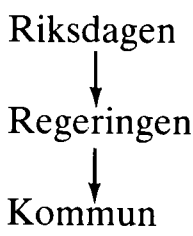
Ordföranden: Jag vill tacka er alla som har medverkat och givit dessa föredragningar. Jag förklarar härmed sammanträdet avslutat.

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



Normer



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 bestämnd 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

RIKSDAGENS
FÖRSVARSUTSKOTT

Utdrag ur
PROTOKOLL 1985/86:10
Sammanträdesdag 1985-12-05
Sammanträdestid: 10.30–11.05
Närvarande: se bilaga 1

-.-.-.

Socialutskottets yttrande 1985/86:1 y

om förslag till ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1)

BoU 1986/87:1
Bilaga 7
SoU 1985/86:1 y

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har berett socialutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag jämte

dels de under den allmänna motionstiden 1985 väckta motionerna 1984/85:664 av Sten Svensson m. fl. (m), 783 av Knut Billing m. fl. (m), 1478 av Bengt Lindqvist (s), 2135 av Ingvar Björk (s) och Börje Nilsson (s), 2152 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c), såvitt avser yrkande 5, 2217 av Tage Sundkvist m. fl. (c), 2319 av Karin Andersson m. fl. (c), 2674 av Christer Eirefelt (fp), 2676 av Margit Gennser (m) och Margareta Gard (m), 2684 av Ivar Virgin (m) och Lars Hjertén (m), 2707 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), såvitt avser yrkande 20, och 2801 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), såvitt avser yrkande 10 och 12,

dels de med anledning av propositionen väckta motionerna 1985/86:66 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), 67 av Allan Ekström (m), 68 av Ove Karlsson m. fl. (s), 69 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c), 70 av Leif Olsson (fp), 71 av Iréne Vestlund (s), 72 av Gunnel Liljegren (m), 73 av Lars Werner m. fl. (vpk), 74 av Birgitta Hambraeus (c), 75 av Birgitta Hambraeus (c), 76 av Britta Bjelle (fp), 77 av Margareta Persson (s) och Bo Nilsson (s), 78 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c), 79 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c) och 80 av Bengt Westerberg m. fl. (fp).

Socialutskottet tar i yttrandet upp frågor om tillgänglighet/handikappanpassning av byggnader och den yttre miljön, förebyggande av allergiska reaktioner, handikapporganisationernas ställning samt socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.

Utskottet

Propositionen

I propositionen läggs fram förslag om en ny plan- och bygglag (PBL) som skall ersätta bl. a. byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612) och lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Förslaget bygger i väsentliga delar på principerna i gällande rätt men innebär en genomgripande systematisk omarbetning av dagens lagstiftning samt en förenkling och modernisering av regelsystemet.

Lagförslaget gäller dels planläggning av mark och vatten, dels byggande. I lagförslagets inledande paragraf (1 kap. 1 §) anges att bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Alla kommuner föreslås ha en *översiktsplan* som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen kan fördjupas för olika delområden. Översiktsplanen skall ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden i kommunen. Planen skall också ange riktlinjer för bebyggelseutvecklingen. Den har dock ingen bindande verkan vid prövning av enskilda ärenden om bygglov.

När översiktsplanen upprättas eller ändras skall kommunen samråda med bl. a. länsstyrelsen och andra intressenter. Samrådet syftar till utbyte av information och synpunkter under pågående planarbete. Resultatet av samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse. Planen antas av kommunfullmäktige.

Områdesbestämmelser skall enligt förslaget kunna antas bl. a. om kommunen vill säkerställa syftet med översiktsplanen inom ett begränsat område.

Dagens stadsplan och byggnadsplan föreslås ersatt av en enda plan, *detaljplan*. I den skall olika områdens huvudändamål anges, dvs. allmänna platser, kvartersmark osv. Även andra inslag i miljön än byggnader kan regleras i detaljplan, t. ex. idrotts- och rekreationsanläggningar m. m.

Vid upprättandet av detaljplan skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten samt berörda kommuner. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget skall beredas tillfälle till samråd (5 kap. 20 §). Detsamma gäller myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Detaljplan antas av kommunfullmäktige med viss möjlighet till delegation beträffande planer som inte är av större vikt.

I ett särskilt kapitel (2 kap.) anges de *allmänna intressen* som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Enligt 2 kap. 1 § skall planläggning ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. De hänsyn som skall tas vid utformning av miljön inom områden med samlad bebyggelse anges i kapitlets 4 §. Bl. a. skall beaktas möjligheterna för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området (2 kap. 4 § 5 p.).

Kraven på byggnader anges i 3 kap. Bl. a. föreslås ett generellt krav på att nya byggnader skall anpassas till den omgivande miljön (1—2 §§). De hygieniska kraven framgår av 5 §. Där anges att byggnader skall ge möjlighet till trevnad, god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat.

Gällande krav på tillgänglighet/handikappanpassning har med viss skärpning förts över till de nya bestämmelserna. I 7 § anges att bostäder, arbetslokaler och lokaler till vilka allmänheten har tillträde skall vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Om

det behövs skall byggnaderna vara försedda med hiss e. d. Undantag från kravet på hiss görs för bostäder med färre än tre våningsplan. Huset skall dock byggas så att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet.

Undantag från tillgänglighetskraven får medges för en- och tvåbostadshus om det är befogat med hänsyn till terrängen, samt för arbetslokaler om det är befogat med hänsyn till arten av den verksamhet som skall bedrivas där. Reglerna om tillgänglighet gäller inte heller fritidshus (9 §).

Vid till- och ombyggnad skall byggnaden i princip uppfylla samma krav på tillgänglighet som vid nybyggnad (3 kap. 10 §). Hänsyn skall dock tas till byggnadens förutsättningar. Kommunen kan vidare, såvitt gäller ombyggnader, i områdesbestämmelser eller detaljplan ställa lägre krav, om bebyggelsen inom området som helhet ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper. För ombyggnad förutsätts särskilda föreskrifter komma att meddelas med stöd av PBL. Andra ändringar av byggnader än om- och tillbyggnad skall utföras så att de i skälig utsträckning uppfyller kraven.

När det gäller *tomter och allmänna platser* anges i 3 kap. 15 § bl. a. att det skall tillses att tomter som tas i anspråk för bebyggelse kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, om det inte är obefogat med hänsyn till bl. a. terrängen. Detta är en utvidgning av kravet på tillgänglighet i förhållande till nuvarande bestämmelser. Beträffande allmänna platser och områden för andra anläggningar skall kraven för tomter tillämpas i skälig utsträckning (3 kap. 18 §).

Bestämmelser om *bygglov m. m.* finns i 8 kap. De åtgärder som kräver bygglov uppräknas i 1—7 §§. I 8 och 9 §§ finns bestämmelser om s. k. rivningslov och marklov.

Skyldigheten att söka bygglov skall enligt förslaget kunna varieras genom kommunala beslut. Kommunen skall under vissa förutsättningar kunna besluta att vissa åtgärder inom områden utan detaljplan får utföras utan bygglov, bl. a. komplementbyggnader och mindre tillbyggnader. För områden med detaljplan kan kommunerna i planen besluta att enklare fritidshus m. m. får uppföras eller byggas till utan lov.

I 13 kap. finns bestämmelser om *överklagande*. Beslut om översiktsplan skall enligt förslaget kunna överklagas genom kommunalbesvär. Beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, bygglov m. m. skall kunna överklagas till länsstyrelsen genom s. k. förvaltningsbesvär. Kretsen av principiellt besvärsberättigade vid beslut om detaljplan etc. vidgas till att omfatta alla boende inom det område som berörs av planen samt organisation av hyresgäster. Rätten att överklaga är dock begränsad till sakägare som senast under utställningstiden skriftligen framfört synpunkter som inte tillgodosetts.

PBL skall enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 1987.

I *motionerna 1985/86:66 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), 69 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) och 80 av Bengt Westerberg m. fl. (fp)* har yrkats avslag på propositionen i dess helhet.

Socialutskottet behandlar i det följande endast propositionen och motionerna i de delar som rör utskottets beredningsområde. Utskottet går sålunda inte in på det principiella ställningstagandet till lagförslaget i dess helhet.

Tillgänglighet/handikappanpassning av byggnader

Flera motioner tar upp frågan om tillgänglighet/handikappanpassning av byggnader.

I *motion 1985/86:77 av Margareta Persson och Bo Nilsson (båda s)* anförs bl. a. att det är en förutsättning för att människor med olika funktionsnedsättningar skall kunna fungera i samhället att bostäder, offentlig miljö, arbetsplatser och utemiljö är tillgängliga. Utan tillgänglighet blir funktionsnedsättningarna till betydande handikapp. Isolering, ensamhet och ett stort beroende blir följden. Motionärerna yrkar därför att PBL:s krav på tillgänglighet skärps på flera punkter. Det stora problemet uppstår enligt motionärerna vid ombyggnad. Man yrkar här att 3 kap. 10 § ändras så att tillgänglighetsaspekterna beaktas i högre utsträckning *(yrkande 5)*. Kommunens möjlighet att göra avsteg från tillgänglighetskravet om området som helhet får godtagbara egenskaper vill motionärerna ha preciserad. Områdesplanerna bör brytas ned kvartersvis så att inte avsteg från tillgänglighet skall kunna göras i för stora områden *(yrkande 6)*. I samma motion yrkas vidare att fastighetsägare skall kunna ersättas av kommunen om det blir uppenbart oskäliga kostnader vid krav på handikappanpassning. Det exempel som ges är att kommunen ställer krav på hiss *(yrkande 7)*. Man vill också ha ökade tillgänglighetskrav på fritidshus *(yrkande 4)*.

I *motion 1985/86:73 av Lars Werner m. fl. (vpk)* yrkas att 3 kap. 7 § ändras så att hiss eller annan lyftanordning skall installeras även i bostadshus med två våningsplan, och inte som nu bara i hus med tre eller flera plan *(yrkande 8)*. Förslaget att endast förbereda för hiss anser motionärerna vara en halvmesyr. Motionärerna understryker vidare behovet av närmare föreskrifter bl. a. vad gäller orienterbarhet *(yrkande 5 delvis)*. Man vill också att möjligheten till avsteg från kravet på tillgänglighet vid ombyggnad endast skall få utnyttjas ytterst restriktivt *(yrkande 6)*. Bestämmelserna i 3 kap. 10 § om tillbyggnader och ombyggnader m. m. föreslås ändrade på flera punkter. Enligt motionen bör föreskrivas att ombyggnader skall utföras så att stor hänsyn tas till byggnadens brukare *(yrkande 9 a)*. Möjligheten för kommunen att sänka kraven inom ett område i det fall att området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper, bör enligt motionen utgå *(yrkande 9 b)*. I samma motion yrkas också att kommunen skall ha möjlighet att ställa krav på åtgärder för att öka tillgängligheten även när ombyggnad inte planeras *(yrkande 9 c)*.

I propositionen anförs bl. a. (s. 232 f.) att en miljö som är tillgänglig för alla är ett självklart mål för samhällsbyggandet. Krav bör ställas att varje bostadslägenhet skall kunna nås av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Beträffande ombyggnad måste man dock enligt propositionen (s. 237 f.) ta hänsyn även till ytterligare två aspekter förutom tillgänglighet. Den ena är att förnyelsen måste ske på sådant sätt att den redan byggda miljöns värden beaktas. Den andra är att kraven måste vägas mot de resurser som kan sättas in för förnyelsen av byggnader. Vilka egenskaper som behövs betingas också av förhållandena inom det område där byggnaden är belägen. Bedömningen bör enligt propositionen göras med utgångs-

punkt från vad man vill uppnå med bebyggelsen som helhet inom området. En sådan avvägning mot områdets behov kan bara göras av kommunen. Det är också kommunen som måste ta ansvar för och formulera målen för ett område som behöver förnyas. Det föreslås därför att kommunen får möjlighet att ställa lägre krav än vad som generellt gäller. En förutsättning är att bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Riksdagen har tidigare behandlat frågan om tillgänglighet/handikappanpassning. I bostadsutskottets betänkande BoU 1984/85:13 anfördes bl. a. (s. 36) att betydelsen av att öka tillgängligheten i bostadsområden och i samhället i övrigt torde vara obestridd. Olika åtgärder har vidtagits från samhällets sida för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättningar att leva ett så självständigt liv som möjligt. Tillgång till hiss i flervåningshus angavs vara av central betydelse för att tillgodose tillgänglighetskraven. Man betonade dock att det var av stor vikt att bostadsområdet ses som en helhet där även andra åtgärder måste vidtas.

Socialutskottet delar den grundsyn som kommer till uttryck i motionerna, nämligen att kraven på tillgänglighet och handikappanpassning av byggnader bör tillgodoses så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt. Som framgår av propositionen är det dock ofrånkomligt att också ta andra hänsyn, vilka kan komma i konflikt med tillgänglighetskraven. En äldre miljö kan sålunda vara svår att anpassa på ett sätt som uppfyller moderna krav utan att den ursprungliga karaktären går förlorad. Ett annat problem är att kostnaderna för anpassning framför allt vid ombyggnad kan bli orimligt höga med hänsyn till de fördelar som uppnås. Även vid nybyggnad kan det i vissa fall te sig tekniskt och ekonomiskt orimligt att kräva att alla lokaler skall vara tillgängliga för rörelsehindrade. Det gäller t. ex. kravet i vpk-motionen (yrkande 8) om hiss i alla tvåvåningshus. En avvägning mellan sådana olika hänsyn är ofrånkomlig. Enligt utskottets mening har man i propositionen gjort en balanserad avvägning mellan alla de olika intressen som här gör sig gällande. Det är knappast möjligt att nu komma längre i fråga om lagreglerade krav på handikappanpassning. Utskottet vill emellertid framhålla att hänsynen till rörelsehindrade, syn- och hörselskadade samt andra med olika former av handikapp bör ingå som ett självklart led vid bedömningen av alla frågor om bygglov.

Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda motion 1985/86:73 (vpk) såvitt avser yrkandena 5 i här aktuell del, 6, 9 a och 9 b samt motion 1985/86:77 (s) såvitt avser yrkandena 5 och 6.

Beträffande förslaget i vpk-motionen om att kommunen skall kunna ställa krav på åtgärder för att åstadkomma tillgänglighet även när ombyggnad ej planeras, vill utskottet erinra om vad som anförs i propositionen (s. 244) om att byggnadslagstiftningen i princip inte bör ha tillbakaverkande kraft. I propositionen erinras samtidigt om de möjligheter som finns enligt bostadssaneringslagen (1973:531) att ålägga en ägare av hyreshus med bostadslägenheter att rusta upp lägenheterna till viss minimistandard. Med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160) kan förbättringsåtgärder krävas beträffande arbetslokaler. Vissa krav som för närvarande återfinns i byggnadsstadgan kommer till uttryck även i förslaget till PBL. Bostadsministern konstaterar i

anslutning härtill (s. 245) att ytterligare krav på förbättringar måste prövas mot bakgrund av bl. a. mycket ingående samhällsekonomiska och finansiella överväganden. Utskottet ansluter sig till propositionens bedömning och avstyrker således motionen i här aktuell del (yrkande 9 c). Inte heller kan utskottet biträda förslaget i motion 1985/86:77 (s) om att fastighetsägare i dylika fall skulle ha ersättning av kommunen (yrkande 7).

När det gäller tillgänglighetskraven på fritidshus som tas upp i motion 1985/86:77 (s) yrkande 4, vill utskottet erinra om att fritidshus som ingår i en större anläggning av typ stugby inte avses bli undantagna från de allmänna kraven på tillgänglighet. Vad som avses är således enskilda fritidshus, ofta byggda av ägaren i egen regi. Även i dessa avseenden skulle det föra alltför långt att uppställa långtgående generella krav. Ägarens önskemål bör i sådana fall bli avgörande. Den som vill avstå från bekvämligheter för att få ett enklare fritidshus till en rimlig kostnad bör kunna få göra det. Vad som i motionen anförs om uthyrning av fritidshus föranleder inte till annan bedömning. Utskottet avstyrker således motionen även i här aktuell del.

Utöver i de nu behandlade motionerna tas frågor om byggnaders tillgänglighet upp också i *motionerna 1984/85:2152 (yrkande 5) och 2217 (båda c)*. Utskottet konstaterar att dessa motioner avgivits under den allmänna motionstiden 1985 i avvaktan på det kommande förslaget till PBL. De påkallar nu inget särskilt uttalande av riksdagen.

Tillgänglighet i den yttre miljön

Frågan om tillgänglighet i den yttre miljön tas upp i tre motioner.

I *motion 1984/85:1478 av Bengt Lindqvist (s)* anförs att motions- och rekreationsintresset domineras av verksamhet i utemiljö. För att även handikappade skall kunna utnyttja samhällets rekreationsutbud bör också den yttre friluftsmiljön — skidspår, joggingslingor, promenadvägar, bryggor och badstränder m. m. — omfattas av bestämmelserna om tillgänglighet.

I *motion 1984/85:2135 av Ingvar Björk och Börje Nilsson (båda s)* anförs att för personer med funktionsnedsättningar stora problem uppstår när de skall förflytta sig i samhället. Integrering av människor med handikapp förutsätter en genomtänkt planering. Brister i en länk av kedjan av åtgärder medför svårigheter och ökade kostnader i form av t. ex. ledsagarservice och färdtjänst. Motionärerna vill att tillgängligheten i den yttre miljön skall säkerställas genom lagstiftning.

I den tidigare nämnda *motion 1985/86:77 (s)* anförs att nästan all handikappanpassning i vårt samhälle har åstadskommits med föreskrifter. I motiveringen till 2 kap. 4 § 5 p. i lagförslaget står att bebyggelsemiljön skall utformas med hänsyn till möjligheterna för handikappade att använda området. Detta bör följas av föreskrifter för den yttre miljön *(yrkande 1)*. En precisering bör enligt motionärerna också göras av 3 kap. 14 §, så att idrottsplatser och liknande görs tillgängliga *(yrkande 8)*.

I förslaget till PBL utökas kraven på tillgänglighet i den yttre miljön. I nuvarande lagstiftning finns krav att det skall vara möjligt att ta sig över tomten till de byggnader som finns. Kravet utökas nu till att avse tomten som sådan (prop. s. 233 f.). Bl a. skall ytor för lek och utevistelse kunna

användas av personer med funktionsnedsättningar. Människor som har svårt att gå, äldre synskadade, rullstolsbundna, föräldrar med barnvagn m. fl., har svårt att ta sig till affärer och busshållplatser därför att den yttre miljön är dåligt anpassad till deras behov. Enligt propositionen är det ofta mycket enkla åtgärder som behövs, t. ex. att gångvägar görs släta och halksäkra eller att räcken sätts upp.

Allmänna bestämmelser om tillgänglighet i den yttre miljön finns främst i 3 kap. 15 § PBL. I propositionen anförs (s. 525) att kravet att en tomt skall kunna användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga måste tillämpas med beaktande av platsens eller anläggningens ändamål. Som allmän plats avsätts många gånger sådan mark som är svår att bebygga eller som man på grund av naturförutsättningarna vill bevara. Det kan t. ex. vara bergiga partier med stora höjdskillnader. För sådan mark är det enligt propositionen inte rimligt att kräva åtgärder för att den skall kunna nyttjas av personer med nedsatt rörlighet eller orienteringsförmåga. Däremot är det befogat att anlagda parker och torg anordnas så att de kan fungera för alla människor. I propositionen erinras vidare om att många anläggningar bygger på att man utnyttjar naturförutsättningarna på platsen, t. ex. slalombackar och golfbanor. Inte heller i dessa fall anses det skäligt att ställa de allmänna kraven på tillgänglighet.

Enligt 8 kap. 2 § krävs vidare bygglov för bl. a. idrotts- och campingplatser, friluftsbad m. m. om inte kommunen föreskrivit annorlunda enligt 5 §. I sådana fall kommer samma regler om tillgänglighet att gälla som för byggnader (3 kap. 14 §). Enligt propositionen finns t. ex. skäl att ställa krav att åskådarplatser i lämplig omfattning görs tillgängliga för handikappade.

Frågan om anpassning av den yttre miljön har behandlats tidigare av riksdagen. I betänkandet BoU 1984/85:24 anförde bostadsutskottet bl. a. att en anpassning enbart av bostaden och utrymmen i anslutning till den inte är tillräckligt för att ge förutsättningar för ett självständigt boende (s. 17). Även närmiljön måste göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättningar. Bostadsutskottet tillstyrkte i anslutning härtill ett förslag av regeringen om införande av statligt bidrag för tillgänglighetsskapande åtgärder på kvartersmark, vilket godtogs av riksdagen (rskr. 1984/85:347).

Utskottet delar motionärernas uppfattning om det angelägna i att den yttre miljön så långt möjligt görs tillgänglig för alla och i att stor hänsyn tas till framkomligheten vid planering av olika fritids- och rekreationsanläggningar. Propositionen ger uttryck åt samma syn.

Reglerna i 3 kap. 14 § i lagförslaget är mycket långtgående. Paragrafens ordalydelse motsägs dock i viss mån av motiveringen (se bl. a. s. 515 och 525). Utskottet delar därför uppfattningen att innebörden av denna bestämmelse behöver klargöras.

Utskottet anser det i övrigt inte möjligt att gå längre än propositionen med hänsyn till de avvägningar som alltid måste göras vid planering och byggande. Självklart bör handikappanpassning ske när det finns ett befogat intresse därav och erforderliga åtgärder kan genomföras utan alltför stor olägenhet eller kostnad. Den ökade medvetenheten på detta område bör dessutom leda till att man allmänt mera uppmärksammar olika sätt att

underlätta för handikappade. Som anförs i propositionen är det ofta mycket enkla åtgärder som behövs.

Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda samtliga här aktuella motionsyrkanden.

Allergiska reaktioner

I *motion 1985/86:77 (s)* anförs att användningen av en mängd nya material vid byggande har utlöst allergiska reaktioner hos många människor. Material som kan medföra allergiska besvär bör enligt motionärerna inte få användas om det finns andra likvärdiga material att tillgå *(yrkande 2)*. Motionärerna anför vidare att en allergisk persons möjlighet att vistas i en olämplig lokal kan vara lika obefintlig som möjligheten för en rörelsehindrad att gå i en trappa. I motionen yrkas därför att 3 kap. 7 § skall tolkas så att med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga skall avses även allergi *(yrkande 3)*.

I *motion 1985/86:73 (vpk)* anförs att till de kvalitetskrav som bättre måste preciseras i PBL bl. a. hör byggmaterial som är bra från allergisynpunkt *(yrkande 5 delvis)*.

Enligt 3 kap. 5 § i lagförslaget skall byggnader bl. a. ge möjlighet till god hygien. Med god hygien avses enligt propositionen (s. 489) i första hand att risk för sjukdom eller ohälsa som orsakas av byggnaden skall begränsas. Kravnivån bör bestämmas med utgångspunkt från begreppet sanitär olägenhet i hälsoskyddslagstiftningen och från vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt.

I propositionen anförs vidare att byggnader i möjligaste mån skall fungera väl även för personer med allergiska besvär. Samtidigt påpekas att kunskaperna i dag är bristfälliga om olika materials inverkan på personer med anlag för allergiska besvär eller med redan utvecklad allergi. På detta område pågår forsknings- och utvecklingsarbete. Vid bedömningen av vad som är sanitär olägenhet bör hänsyn tas till personer som är något känsligare än normalt på samma sätt som vid bedömning av vad som är sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagen (1982:1080). Om material används som kan väntas medföra besvär för vissa personer, men tekniskt eller ekonomiskt likvärdig ersättning inte finns, bör enligt propositionen sådana material anbringas så att de lätt kan bytas ut.

Socialutskottet har flera gånger behandlat frågan om allergi, senast i betänkandet SoU 1984/85:22. Utskottet framhöll då (s. 23) ånyo angelägenheten av att man gör allt som rimligen kan krävas för att olägenheter för personer med allergiska/astmatiska besvär skall elimineras eller i vart fall så långt möjligt minskas. Utskottet betonade också behovet av ökad kunskap om sjukdomarnas uppkomst. Bostadsutskottet har också behandlat denna fråga. I betänkandet BoU 1984/85:19 anfördes bl. a. (s. 11) att det är angeläget att överkänslighetsframkallande ämnen i minsta möjliga grad används i byggandet. Enligt bostadsutskottets uppfattning skulle den forskning som pågår komma att skapa möjlighet att bedöma olika tillverkningsmetoder. Bostadsutskottet förutsatte att de nya rönen kommer att påverka normgivningen på området.

Socialutskottet vill här erinra om de många olika typer av allergi som finns. Vad som är harmlöst för en allergiker kan vara besvärande eller skadligt för en annan. Det går därför inte att finna en enkel och enhetlig lösning på dessa problem. De riktlinjer som ges i propositionen ligger enligt utskottets uppfattning väl i linje med vad riksdagen tidigare uttalat. Den utveckling och forskning som pågår kan ge underlag för mera specificerade krav. När det finns fullgoda ersättningsmaterial att tillgå bör sådana självfallet användas om det inte ter sig helt orimligt med hänsyn till byggnadens användning. Utskottet avstyrker med det anförda motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 5 i motsvarande del samt motion 1985/86:77 (s) yrkande 2.

Beträffande frågan om tolkningen av uttrycket "nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga" i 3 kap. 7 § måste konstateras att det skulle strida mot ordalydelsen att därmed förstå även allergi. Utskottet anser det inte heller möjligt att uppställa ett generellt krav på att alla bostäder, arbetslokaler etc. skall vara byggda så att de inte kan framkalla allergiska besvär. Som föreslås i propositionen bör således frågor om byggnadsmaterials betydelse för hälsan hänföras till 3 kap. 5 § och bedömas med utgångspunkt från begreppet sanitär olägenhet. Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda även yrkande 3 i motion 1985/86:77 (s).

Handikapporganisationernas ställning

I *motion 1985/86:68 av Ove Karlsson m. fl. (s)* behandlas samrådet vid planläggning. I motionen anförs bl. a. att det är nödvändigt att man genom debatt och information får fram ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt. Det kan endast nås om samråd sker med kommunmedlemmarna i allmänhet, men också med olika intresseorganisationer. Speciellt viktigt är att överlägga med de handikappades organisationer. Det skulle säkert vid många tillfällen både förenkla och förbilliga det framtida byggandet. Motionärerna vill därför ha obligatoriskt samråd med de handikappades organisationer i samband med bygg- och planarbetet i kommunerna.

Jämfört med nuvarande regler föreslås i PBL en utökad skyldighet för kommunen att samråda när planer upprättas. Enligt propositionen bör formerna för samrådet inte lagregleras utan anpassas till de förutsättningar som råder i olika situationer. Enligt 4 kap. 3 § skall kommunen bereda alla som har ett väsentligt intresse av en översiktsplan tillfälle till samråd. Motsvarande bestämmelse finns beträffande detaljplan i 5 kap. 20 §.

I propositionen (s. 536) anförs i anslutning till 4 kap. 3 § att med "andra som har ett väsentligt intresse av planförslaget" avses bl. a. intresseorganisationer, natur- och friluftsorganisationer, handikapporganisationer, fackliga organisationer på distriktsnivå m. fl. Avser planförslaget ett begränsat område kan det enligt propositionen vara skäl att samråda med t. ex. vägförening, villaägarförening, Hem och skola, lokala miljögrupper m. fl. I propositionen framhålls att kommunen från fall till fall bör avgöra vilken omfattning samrådet skall ha och anpassa formerna för samrådet därefter. Kommunen behöver inte heller gå ut till var och en av intressenterna med information. Däremot skall kommunen vara verksam för att det hålls samrådsmöten.

Utskottet ansluter sig till den lösning som föreslås i propositionen, nämligen att det bör ankomma på resp. kommun att från fall till fall avgöra omfattning och former för samrådet. Utskottet vill tillägga att det finns många olika organisationer som har angelägna intressen att bevaka i samband med planläggningen av markanvändning och byggande. Utskottet anser det inte möjligt att generellt bestämma vilket inflytande handikapporganisationerna bör ha jämfört med andra intressenter. Utskottet utgår från att kommunerna regelmässigt bereder de lokala handikapporganisationerna tillfälle till samråd i alla mera betydande planfrågor. Formerna får emellertid bestämmas av kommunen. Utskottet avstyrker sålunda motion 1985/86:68 (s).

I *motion 1985/86:77 (s)* anförs att det i vissa situationer måste vara möjligt för en handikapporganisation på orten att överklaga ett ärende från allmän tillgänglighetssynpunkt, t. ex. beträffande allmänna byggnader. Det yrkas därför att en precisering sker så att dessa handikapporganisationer i vissa fall skall ha möjlighet att anföra besvär *(yrkande 9)*.

Enligt lagförslaget överklagas vissa beslut, bl. a. om översiktsplan, genom kommunalbesvär (13 kap. 1 §). Kommunalbesvär innebär att beslutet bara kan prövas i de avseenden som anges i 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179), däremot inte i vad avser dess allmänna lämplighet. Besvärsberättigade är, om inte annat föreskrivits, endast den som är medlem av kommunen. I propositionen anförs (s. 810 f.) att de besvärsgrunder som främst torde komma i blickfånget när det gäller översiktsplaner är att beslutet inte har kommit till i laga ordning eller att det överskrider kommunfullmäktiges befogenhet.

Andra beslut av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som avses i 1 § får enligt 13 kap. 2 § överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, s. k. förvaltningsbesvär. Det gäller sålunda bl. a. beslut om detaljplan, områdesbestämmelser samt bygglov. Av motion 1985/86:77 (s) framgår att det är lagförslagets avgränsning av rätten att anföra förvaltningsbesvär som avses med yrkandet.

Förvaltningsbesvär skiljer sig från kommunalbesvär genom att bevärsmyndigheten även kan pröva beslutets lämplighet. Vad gäller frågor om besluts överklagbarhet, rätten att anföra besvär m. m. gäller vid förvaltningsbesvär reglerna i förvaltningslagen (1971:290), i den mån inte specialbestämmelser har givits. Enligt 11 § förvaltningslagen får talan mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. En omfattande rättspraxis finns beträffande innebörden av uttrycken "den som beslutet angår" och att beslutet "gått honom emot".

I förslaget till PBL har man anknutit till förvaltningslagens bestämmelser om besvärsrätt. I propositionen, som i denna del bygger på lagrådets yttrande, anförs (s. 822) att bestämmelser om vem som är besvärsberättigad kan avvaras på grund av att det av allmänna grundsatser, som har utbildats i praxis, följer vem som får överklaga beslut. Grundtanken kommer till uttryck i 11 § förvaltningslagen. Att exakt bestämma kretsen av besvärsberättigade med ledning av uttrycket "den som beslutet angår" låter sig av natur-

liga skäl ofta inte göra. De beslut enligt PBL där det kan vara vanskligt att avgöra kretsen besvärsberättigade är beslut i planärenden. Här ger emellertid, enligt propositionen, bestämmelser om förfarandet god vägledning. I det sammanhanget nämns 5 kap. 30 §, vari regleras bl. a. till vem beslut med fullföljdshänvisning skall sändas. Dessa adressater får enligt propositionen anses saklegitimerade. I 5 kap. 30 § anges att beslut med fullföljdshänvisning skall sändas bl. a. till "sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende, samt sådan organisation som avses i 25 § första stycket 2" (dvs. vederbörande hyresgästförening).

Med anledning av motionsyrkandet om att handikapporganisationer på orten skall ha rätt att anföra besvär, kan konstateras att en sådan rätt enligt allmänna förvaltningsrättsliga grunder sällan torde föreligga. Ideella föreningar har i praxis som regel inte ansetts ha besvärsrätt i fråga om beslut som rör en eller flera medlemmar personligen. En representativ organisation kan dock ibland framstå som en naturlig företrädare för medlemmarna i allmänhet och har då undantagsvis tillerkänts besvärsrätt. Om man vill säkerställa att t. ex. handikapporganisationer skall kunna anföra besvär torde deras ställning på ett eller annat sätt böra markeras i lagen på det sätt som skett beträffande hyresgästorganisationer (se 5 kap. 25 och 30 §§).

Socialutskottet vill understryka det angelägna i att handikappsynpunkterna kommer fram under beredningsarbetet med varje ny plan. Som utskottet ovan anfört bör det emellertid ankomma på kommunen att avgöra omfattning och samråd för att få erforderlig kontakt med bl. a. handikapporganisationer. Det är enligt utskottets mening i första hand genom ett sådant samråds- och informationsförfarande som synpunkter bör inhämtas. Att ge handikapporganisationer en särställning vad gäller besvärsrätt framför t. ex. pensionärsföreningar, Hem och skola osv. anser utskottet inte motiverat. Det är också angeläget att den besvärsberättigade kretsen inte görs för vid (jfr prop. s. 359). Utskottet vill även erinra om propositionens uttalande (s. 363) om att det är lämpligt att när några år har gått från PBL:s ikraftträdande utvärdera konsekvenserna av den besvärsberättigade kretsens omfattning. Utskottet avstyrker sålunda motion 1985/86:77 (s) yrkande 9.

Utskottet vill i sammanhanget nämna att frågan om besvärsrättens omfattning också berörs i motion 1985/86:80 av Bengt Westerberg m. fl. (fp). I motiveringen till yrkande 3 k anförs att det inte finns anledning att begränsa besvärsrätten när det gäller organisationer till att endast omfatta hyresgästorganisationer. I anslutning härtill föreslås viss ändring av 5 kap. 25 §.

Utskottet konstaterar att en ändring av det slag som föreslås i fp-motionen — vilken tekniskt även rör 5 kap. 30 § — skulle innebära ökade besvärsmöjligheter också för handikapporganisationerna. Från de synpunkter socialutskottet har att beakta finns emellertid ingen anledning till uttalande i fråga om den allmänna avgränsningen av besvärsberättigade i planärenden.

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen

Förutom de nu behandlade frågorna finns det ytterligare en aspekt på PBL som socialutskottet önskar aktualisera, nämligen socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.

I 5 § socialtjänstlagen (1980:620, senast ändrad 1985:395) anges att socialtjänsten skall medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. I 7 § anges att socialnämndens medverkan skall bygga på nämndens sociala erfarenhet och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden skall också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer blir lätt tillgängliga för alla.

I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, senast ändrad 1985:570) anges bl. a. att hälso- och sjukvården skall arbeta för att förebygga ohälsa (2 b §). I 8 § föreskrivs att landstingskommunen i planeringen av hälso- och sjukvården skall samverka med samhällsorgan, organisationer och enskilda.

I propositionen till PBL hänvisas (s. 112) till propositionen (1979/80:1) om socialtjänsten i fråga om vad som bör inrymmas i en god social miljö. Bostadsministern ställer sig bakom de strävanden som angavs i socialtjänstpropositionen. Han anser att de delmål som är uppställda för socialtjänsten kan utgöra grund för tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL om att planläggningen skall skapa förutsättning för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Bostadsministern betonar också vikten av att bestående samverkansformer mellan berörda samhällsorgan utvecklas i enlighet med intentionerna bakom socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

I propositionen (s. 433) anvisas översiktsplanen som ett samordningsinstrument i den kommunala verksamhetsplaneringen. Beslut om bl. a. bostadsförsörjningsprogram, program för barntillsyn, äldreomsorg och annan social omvårdnad bör i den mån besluten har anknytning till markanvändningsfrågor sammanvägas i översiktsplanen. Samordning med kommunens ekonomiska planering är också nödvändig. Översiktsplanen bör enligt propositionen bli ett underlag för fördelning av resurser av olika slag i både tid och rum.

Hur samrådet i samband med utarbetande av översiktsplan skall ske är som tidigare nämnts inte reglerat i lagförslaget. Propositionen har sålunda valt att överlämna till den enskilda kommunen att bestämma samrådets omfattning och utformning. Utskottet har i det föregående ställt sig bakom denna lösning. Utskottet vill dock understryka att ett stort ansvar härigenom har lagts på kommunerna. Socialnämnden har genom sin verksamhet en unik kunskap om kommunen och de problem som finns där. Denna kunskap måste tas till vara i arbetet med att försöka skapa goda sociala miljöer. Om översiktsplaner skall bli det samordningsinstrument som beskrivs i propositionen är det en förutsättning att socialnämnden redan på ett tidigt stadium får komma med och påverka utformningen av planerna. Socialutskottet vill därför avslutningsvis framhålla önskvärdheten av att man i varje kommun utarbetar lämpliga rutiner för samråd mellan bygg-

nadsnämnd och socialnämnd med sikte på ett kontinuerligt utbyte av information och synpunkter i planeringsfrågor.

Vad som i övrigt anförs i propositionen och motionerna föranleder inget uttalande från socialutskottets sida.

Stockholm den 5 december 1985

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Evert Svensson (s), Kjell Nilsson (s), Rune Gustavsson (c), Anita Persson (s), Blenda Littmarck (m), Gunnar Ström (s), Yvonne Sandberg-Fries (s), Ulla Tillander (c), Inga Lantz (vpk), Ingrid Andersson (s), Ingvar Eriksson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp), Åsa Strömbäck-Norrman (s) och Karl-Gösta Svenson (m).

Avvikande meningar

1. beträffande *frågan om avslag på propositionen i dess helhet*

av Daniel Tarschys (fp), Rune Gustavsson (c), Blenda Littmarck (m), Ulla Tillander (c), Ingvar Eriksson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp) och Karl-Gösta Svenson (m) som anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 346 med "Socialutskottet behandlar" och slutar på s. 356 med "från socialutskottets sida" bort ha följande lydelse:

I de angivna motionerna yrkas bl. a. att riksdagen hos regeringen begär ett nytt förslag till plan- och bygglag i enlighet med motionerna. Det anförs också att förevarande förslag inte är förenligt med grundlagen.

Utskottet instämmer i vad som nu har anförts och tillstyrker yrkandena om avslag på propositionen.

Med denna inställning i huvudfrågan anser sig utskottet inte ha anledning att gå in på de enskilda yrkandena i övriga motioner.

2. beträffande *tillgänglighet, handikappanpassning av byggnader* och beträffande *allergiska reaktioner*

av Inga Lantz (vpk) som anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar på s. 348 med "Socialutskottet delar" och slutar på s. 349 med "aktuell del" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning måste möjligheten till trevnad, god arbetsmiljö osv. innefatta mera preciserade krav då det gäller tillgänglighet för den som bor och arbetar inom ett område. Det som sägs i förslaget till PBL är otillräckligt och ger utrymme för tolkningar som kan försvåra eller omöjliggöra berättigade krav från funktionshindrade. Man får inte lämna öppet för mer eller mindre godtyckliga skälighetsbedömningar eller kompromisser så att dessa krav kan sättas lägre än grundläggande tillgänglighetskrav. I

den tidigare nämnda motionen 1985/86:73 (vpk) yrkas att kraven skall skärpas på flera punkter. Utskottet delar denna uppfattning.

I propositionen föreslås sålunda undantag från krav på hiss e. d. i hus med färre än tre våningar. Huset skall dock byggas så att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet. Utskottet instämmer i motionärernas åsikt att det är en halvmesyr att endast förbereda för hiss. Som framhålls i motionen är en komplettering i efterhand dyrare och det är stor risk att den inte kommer till stånd. En ändring bör därför göras i 3 kap. 7 § så att hiss eller annan lyftanordning krävs även för tvåvåningshus. Utskottet tillstyrker således *yrkande 8* i motionen.

Enligt propositionen skall det vidare utfärdas föreskrifter till PBL. En av de aspekter som enligt utskottets uppfattning måste klarare framgå är att större hänsyn måste tas till personer med nedsatt orienteringsförmåga. *Yrkande 5* i motionen tillstyrks således i här aktuell del.

I motionen framhålls också särskilt att kravet på tillgänglighet vid ombyggnad har fått speciellt dålig genomslagskraft. Avsteg från hisskravet har t. ex. snarare blivit regel än undantag i de flesta kommuner. Enligt utskottets uppfattning medför inte den omständigheten att det finns andra hus i området med god tillgänglighet att man kan ställa lägre krav vid ombyggnad. Utskottet tillstyrker med hänvisning till vad som anförs i motionen *yrkandena 6 och 9 b*.

Merparten av bebyggelsen med dålig tillgänglighet är inte aktuell för ombyggnad. De åtgärder som är mest aktuella i 50—60-talsbebyggelsen kan ofta genomföras utan byggnadslov. En kommun med en ambitiös planering för ökad tillgänglighet har enligt utskottets bedömning därför små möjligheter att få planeringen genomförd. Som anförs i den nu aktuella motionen bör PBL kompletteras med en möjlighet för kommuner att ställa krav även när ombyggnad ej planeras. Utskottet tillstyrker sålunda *yrkande 9 c* i motionen.

Vidare bör reglerna om ombyggnad också tillföras en uttrycklig förklaring att stor hänsyn skall tas till byggnadens brukare vid ombyggnad. I enlighet med vad som anförs i motionen bör denna bestämmelse införas i 3 kap. 10 § första stycket. Utskottet tillstyrker således även *yrkande 9 a*.

Synpunkter liknande de nu behandlade anförs även i den tidigare nämnda motionen 1985/86:77 (s). I *yrkandena 4—7* framförs olika förslag som syftar till att skärpa PBL:s krav på tillgängligheten i byggnader. Utskottet tillstyrker även dessa förslag.

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 352 som börjar med "Socialutskottet vill" och slutar med "yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Socialutskottet vill framhålla att antalet människor med allergiska problem har ökat kraftigt, såsom påpekas i den tidigare behandlade motionen 1985/86:73 (vpk). Man har i olika sammanhang uttalat stor förståelse för dessa människors problem. Utskottet anser att denna förståelse på ett bättre sätt måste återspeglas i PBL och i uttalanden till lagen. Enligt utskottets uppfattning är det ett kvalitetskrav som måste tillgodoses att man när man bygger hus använder material som är bra från allergisynpunkt.

Utskottet ställer sig därför bakom yrkandet i motionen om att större

hänsyn måste tas i denna del än vad som framkommer i propositionen. Det bör också utfärdas tillämpningsföreskrifter med preciserade krav på detta område. Utskottet tillstyrker således *yrkande 5* i här aktuell del. Liknande synpunkter framförs även i den tidigare nämnda motionen 1985/86:77 (s) *yrkande 2*. Utskottet tillstyrker även detta motionsyrkande.

Kulturutskottets yttrande 1985/86:2 y

BoU 1986/87:1
Bilaga 8
KrU 1985/86:2 y

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

Till bostadsutskottet

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

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

Utskottet

Inledning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bestämmelser i PBL rörande stadsförnyelse- och bevarandefrågor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förslag i NRL rörande områden av riksintresse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm den 15 januari 1986

På kulturutskottets vägnar

Ingrid Sundberg

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

Avvikande meningar

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Behandling av förslag till ny plan- och bygglag

Jan-Erik Wikström och Margareta Fogelberg (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 360 börar "Som skäl" och på s. 361 slutar "fysiska miljön" bort ha följande lydelse:

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

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

3. Behandling av förslag till ny plan- och bygglag

Karl Boo och Kerstin Göthberg (båda c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 360 börjar " Som skäl" och på s. 361 slutar "fysiska miljön" bort ha följande lydelse:

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

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

4. Fastighetsägares rätt till ersättning

Alexander Chrisopoulos (vpk) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 364 börjar "Bestämmelserna i" och slutar "motion 73" bort ha följande lydelse:

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

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

5. Förslag i naturresurslagen rörande områden av riksintresse

Karl Boo och Kerstin Göthberg (båda c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 366 börjar "Med anledning" och på s. 367 slutar "motion 85" bort ha följande lydelse:

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

6. Utbyggnad av fritidsbebyggelse på Gotland

Karl Boo och Kerstin Göthberg (båda c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 367 börjar "När det" och slutar "motion 92" bort ha följande lydelse:

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

Jordbruksutskottets yttrande 1985/86:2 y

om en ny plan- och bygglag

BoU 1986/87:1
Bilaga 9
JoU 1985/86:2 y

Till bostadsutskottet

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

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

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

Uppvaktningar, hearings m. m.

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

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

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

Svenska samernas riksförbund har anfört synpunkter på rennäringens

ställning i det kommande planarbetet m. m.

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

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

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

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

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

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

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

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

PBL föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.

Utskottet

Vissa samordningsfrågor m. m.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Översiktsplan

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

Översiktsplanen blir ej bindande för myndigheter och enskilda.

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

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

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

Detaljplan, områdesbestämmelser m. m.

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

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

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

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

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

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

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

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

Krav på byggnader m. m.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marklov m. m.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ersättningsbestämmelser m. m.

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

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

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

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

För markreglerande föreskrifter gäller att ersättning liksom hittills skall

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

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

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

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

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

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

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

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

Utskottets överväganden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm den 18 mars 1986

På jordbruksutskottets vägnar

Karl Erik Olsson

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

Avvikande meningar

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

Vi är ense med utskottets majoritet i de delar som omfattas av utskottets yttrande fram till utskottets överväganden i ersättningsfrågan på s. 381 och de två sista styckena på s. 383. Däremot anser vi att utskottet i ersättningsfrågan även i övrigt bort ansluta sig till de synpunkter som framförs bl. a. i motion 69 (c).

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

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

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

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

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

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

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

Särskilt yttrande

Lars Ernestam och Kerstin Gellerman (båda fp) anför:

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

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

Näringsutskottets yttrande 1985/86:3 y

BoU 1986/87:1
Bilaga 10
NU 1985/86:3 y

om förslag till plan- och bygglag och lag om hushållning med naturresurser m. m. (prop. 1985/86:1, prop. 1985/86:3)

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag och proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. jämte motioner.

En motion från allmänna motionstiden år 1985 rörande kommunal varuförsörjningsplanering har tidigare hänvisats till näringsutskottet. Utskottet behandlar i detta sammanhang även denna motion och överlämnar den, under förutsättning av bostadsutskottets medgivande, till bostadsutskottet med detta yttrande.

Företrädare för Folkkampanjen mot kärnkraft har inför näringsutskottet framfört synpunkter på beslutsordningen vid tillåtlighetsprövningen av stora industrianläggningar m. m.

I frågan om möjlighet för kommunerna att styra utvecklingen av detaljhandeln har synpunkter lämnats inför näringsutskottet av företrädare för konsumentverket, Svenska kommunförbundet, Sveriges köpmannaförbund, Detaljinvest AB, ICA AB, Kooperativa förbundet och Petroleumhandelns riksförbund. Sistnämnda organisation har därjämte ingett en skrivelse i frågan.

Köpmannaförbundet har i en till lagutskottet ställd skrivelse, som överlämnats till näringsutskottet, tagit upp frågan om tillämpningen av byggnadslagstiftningen på sådan försvaret tillhörig mark som används för försäljning av överskottsmateriel m. m.

Lantbrukarnas riksförbund, Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen, Sveriges jordägareförbund och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund har i en skrivelse, ställd också till jordbruksutskottet och bostadsutskottet, lämnat vissa synpunkter på propositionerna med hänsyn till skogsnäringens intressen.

I likhet med vad som görs i de aktuella propositionerna använder näringsutskottet i det följande förkortningarna PBL (förslag till plan- och bygglag) och NRL (förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m.).

Motionerna

Motioner med anledning av proposition 1985/86:1

Av de motioner som har väckts med anledning av proposition 1985/86:1 är det följande som näringsutskottet kommenterar:

1985/86:73 av Lars Werner m. fl. (vpk), såvitt avser hemställan (1) att riksdagen med ändring i regeringens förslag 2 kap. 4 § beslutar att även behovet av markreservationer för sol- och vindenergianläggningar skall tillgodoses.

1985/86:80 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), såvitt avser hemställan (3) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslaget till PBL bör omarbetas [så] --- (j) att detaljplaner inte får användas till att styra utvecklingen av handeln på det sätt som anges i proposition 1985/86:1.

Motioner med anledning av proposition 1985/86:3

Av de motioner som har väckts med anledning av proposition 1985/86:3 är det följande som näringsutskottet kommenterar:

1985/86:83 av Elving Andersson m. fl. (c), vari hemställs att riksdagen beslutar att andra stycket i 4 kap. 3 § i lag om hushållning med naturresurser m. m. utgår.

1985/86:84 av Birgitta Hambraeus m. fl. (c), vari hemställs att riksdagen beslutar att förtydliga och ändra lagen om hushållning med naturresurser på så sätt att

1. det kommunala vetot skall omfatta alla led i kärnkraftsbränsleverksamheten,
2. regeringen inte skall kunna ge tillstånd enligt 4 kap. mot kommunens veto.

1985/86:85 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c), såvitt avser hemställan (7) att riksdagen beslutar att 4 kap. 3 § andra stycket angående inskränkning i det kommunala vetot utgår.

1985/86:88 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), såvitt avser hemställan – med motivering i motion 1985/86:66 – (3) att riksdagen beslutar ändra 136 a § byggnadslagen (1947:385) i enlighet med vad som i motionen anförts.

1985/86:89 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), såvitt avser hemställan (5) att riksdagen beslutar att i 3 kap. 1 § [andra stycket] sista meningen utgår.

1985/86:93 av Lars Werner m. fl. (vpk), såvitt avser hemställan

3. att riksdagen med ändring i regeringens förslag beslutar att 3 kap. 1 § andra stycket skall utgå,
6. att riksdagen med ändring i regeringens förslag beslutar att 4 kap. 3 § andra stycket --- skall utgå.

Motioner från allmänna motionstiden år 1985

Den motion från allmänna motionstiden som har hänvisats till näringsutskottet och som med detta yttrande överlämnas till bostadsutskottet är följande:

1984/85:1097 av Kurt Ove Johansson (s) och Lars-Erik Lövdén (s), vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts beträffande kommunala varuförsörjningsplaner inom ramen för en total serviceplanering.

De till bostadsutskottet hänvisade motioner från allmänna motionstiden som kommenteras här är följande:

1984/85:548 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c), vari hemställs att riksdagen beslutar att 136 a § byggnadslagen ändras så att prövningen av förbrukningen av träfiberråvara utgår.

1984/85:785 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c), vari hemställs att riksdagen beslutar att 136 a § andra stycket punkterna 5 och 6 byggnadslagen i enlighet med motionens förslag ändras så att de omfattar samtliga led i uranhanteringen.

1984/85:2677 av Ingrid Hemmingsson (m), vari hemställs att riksdagen beslutar att upphäva 136 a § byggnadslagen.

1984/85:2801 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), såvitt avser hemställan (12) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om ny plan- och bygglag.

1984/85:2878 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c), såvitt avser hemställan (13) att riksdagen som sin mening uttalar att den kommunala vetorätten skall gälla anläggningar i hela kärnbränslecykeln med dess olika led i enlighet med vad som anförs i motionen.

Uppgifter i anslutning till motionerna

Åtgärdsprogram i fråga om använt kärnbränsle m. m.

Enligt 12 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet skall innehavare av kärnkraftsreaktor upprätta eller låta upprätta ett *åtgärdsprogram i fråga om använt kärnbränsle m. m.* Programmet skall omfatta åtgärder för hantering och slutförvaring av uppkommet kärnavfall, för avveckling av anläggningar som inte längre skall drivas och för erforderligt forsknings- och utvecklingsarbete. Med början år 1986 skall programmet vart tredje år insändas till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen har föreskrivit att programmet skall insändas till statens kärnbränslenämnd för att granskas och utvärderas, varefter det skall överlämnas till regeringen med nämndens yttrande. Genom beslut den 12 december 1985 har regeringen angett vissa riktlinjer för kärnbränslenämndens granskning i form av en till beslutet fogad promemoria. I denna lämnas bl. a. följande uppgifter om de allmänna förutsättningarna för programmet.

Den politik för omhändertagande av utbränt kärnbränsle och radioaktivt avfall från det svenska kärnkraftprogrammet, som statsmakterna har beslutat och som kommer till uttryck bl. a. i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), innebär att slutlig förvaring skall ske i Sverige med utnyttjande av bästa tillgängliga teknik med hänsyn till säkerhet, miljö och vårt lands åtaganden vad gäller förhindrande av spridning av kärnvapen. Tiden fram till dess att konkreta beslut skall tas om hur och var slutförvaring skall verkställas skall utnyttjas för att fortsätta att utveckla metoder och teknik samt för att finna en eller flera lämpliga platser för slutförvar.

I denna strategi spelar mellanförvaringen av använt kärnbränsle – som har inletts under år 1985 – en viktig roll. Den ger handlingsfrihet i valet av metod för slutligt omhändertagande av bränslet och möjligheter att vidareutveckla hanterings- och slutförvarsmetoderna under ytterligare några årtionden. I lagstiftningen har föreskrivits att dessa möjligheter skall tas till vara.

Slutlig ställning i fråga om val av hanteringsmetod för använt kärnbränsle kommer att tas först sedan erfarenheter vunnits och slutsatser kunnat dras från den kunskap och förbättrade teknik som svenskt och internationellt utvecklingsarbete ger. Under den tid som forsknings- och utvecklingsarbetet pågår skall inte någon bindning ske till en viss förvaringsmetod. Alternativ till den s. k. KBS-3-metoden skall därför studeras även fortsättningsvis.

I promemorian hänvisas till att programmet enligt 12 § kärntekniklagen skall dels innehålla en översikt över samtliga åtgärder som kan bli behövliga, dels närmare ange de åtgärder som avses bli vidtagna under en tidrymd av minst sex år, dvs. fram till 1990-talets första år. Sistnämnda åtgärder kan väntas till stor del gälla fortsatt uppbyggnad av grundläggande kunnande i fråga om bl. a. geologi, hydrologi, geokemi, materialegenskaper och radioaktiva ämnens spridning i biosfären liksom metodutveckling för berggrunds- och grundvattenundersökningar. Härefter anförs:

Under den nämnda sexårsperioden torde den nu pågående etappen av berggrundsundersökningar – som alltså är av grundläggande teknisk-vetenskaplig natur och inte syftar till platsval – slutföras och förberedelser göras för följande faser av fältundersökningar. Den nu pågående fasen, som hör 80-talet till, får inte innebära bindningar i fråga om metoder eller lokalisering för framtida slutförvar. Av yttrandet bör framgå vilka ytterligare berggrundsundersökningar, som avses genomföras under 1980-talet och vilka platser som berörs.

I nästa etapp, dvs. i huvudsak under 1990-talet, får man räkna med att fortsatta platsundersökningar även kommer att bli underlag för det successiva urvalet av lämpliga platser för framtida slutförvar. I yttrandet över forsknings- och utvecklingsprogrammet i denna del bör ingå förslag till ett samlat program för fortsatta provborrningar och vidgade platsundersökningar, som bygger på de resultat som erhållits under nuvarande provborrningar. I granskningsyttrandet bör belysas en ändamålsenlig ordning för hur statsmakterna på grundval av vunna erfarenheter, resultat från berggrundsundersökningarna och andra delar av forsknings- och utvecklingsprogrammet, m. m. skall fatta beslut i platsvalsfrågor. Vidare bör förslag läggas fram om hur information på berörda orter skall ordnas och vem som bör svara för den.

I kärnbränslenämndens uppgifter ingår – förutom att övervaka genomförandet av åtgärdsprogrammet enligt kärntekniklagen – bl. a. att svara för viss

kompletterande forsknings- och utredningsverksamhet. Nämnden har också att föreslå regeringen storleken på den avgift som reaktorinnehavarna skall erlägga till staten för finansiering av verksamheten på området.

Kärnkraftsföretagens arbete med frågor om använt kärnbränsle bedrivs i huvudsak inom ramen för det av företagen samägda bolaget *Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB)*, tidigare benämnt Svensk Kärnbränsleförsörjning AB (SKBF). SKB svarar bl. a. för uppförande och drift av lagringsanläggningar, för transporter samt för forsknings- och utvecklingsarbete. Ett centralt lager för använt bränsle (CLAB) vid Oskarshamnsverket har tagits i bruk år 1985. För närvarande uppförs ett slutförvar för reaktoravfall (SFR) i Forsmark. Denna anläggning, som är avsedd enbart för låg- och medelaktivt avfall, beräknas kunna tas i bruk år 1988. Vidare har SKB gjort omfattande undersökningar av en metod för slutförvaring i berg av använt kärnbränsle utan föregående upparbetning, den s. k. KBS-3-metoden. Som ett led häri har bolaget utfört provborrningar på olika platser i landet.

På uppdrag av kärnkraftsföretagen svarar SKB för genomförandet av det åtgärdsprogram som föreskrivs i kärntekniklagen. Enligt en av bolaget avgiven preliminär tidplan skulle val av plats för ett slutförvar för använt bränsle kunna ske omkring sekelskiftet. Anläggningen antas kunna börja byggas omkring år 2010 och tas i drift ca tio år senare.

Det kan nämnas att tillåtligheten av avfallsanläggningarna CLAB och SFR har prövats – förutom enligt kärnenergilagstiftningen – även enligt 136 a § byggnadslagen i vad avser hushållningen med mark och vatten. Tillstånd har lämnats av regeringen efter tillstyrkan av resp. kommun.

Utredning om butiksetablering och butiksstruktur inom dagligvaruhandeln

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har i en nyligen publicerad rapport, Butiksetablering och butiksstruktur inom dagligvarudetaljhandeln – en problembeskrivning och analys, lämnat en översiktlig redovisning av vissa frågor kring butiksetablering och butiksstruktur inom dagligvaruhandeln. Särskilt beskrivs och analyseras de effekter på priser och konkurrens som en nyetablering för med sig.

Av rapporten framgår bl. a. att antalet dagligvarubutiker och varuhus har minskat från ca 30 000 år 1950 till ca 8 900 år 1983. Den största minskningen – med ca 17 000 enheter – skedde under perioden 1950–1970, medan nedläggningstakten dämpades under åren 1970–1983. Då minskade butiksantalet med ca 4 000 enheter. Flera faktorer har medverkat till den kraftiga nedgången och till omstruktureringen mot bl. a. nya butiksformer såsom stormarknader, servicebutiker och s. k. lågprisbutiker. SPK framhåller bl. a. befolkningsomflyttningarna och olika stordriftsfördelar. Vidare har ökningen av hushållens ekonomiska resurser, förbättrade förvaringsmöjligheter, ökad förvärvsfrekvens hos kvinnorna och ökad tillgång till bil medfört att konsumenternas inköpsvanor har förändrats.

SPK redovisar i rapporten de medel som stat och kommun förfogar över för att påverka utvecklingen av distributionsstrukturen inom dagligvarude-

taljhandeln. Hit hör främst de olika stöd som finns för dagligvarubutiker i glesbygd och den möjlighet att påverka nyetableringar som kommunerna har genom tillämpning av byggnadslagstiftningen.

I sammanfattningen av SPK:s rapport påpekas att kommunerna i frågor om nyetablering ställs inför svåra avvägningsproblem. Som underlag för besluten skulle behövas bl. a. kunskap om effekterna av olika typer av nyetableringar inom dagligvaruhandeln på priser och konkurrens för befintliga butiker. Rapporten utmynnar i slutsatsen att det inte med någon större säkerhet går att i kvantitativa termer uttrycka effekterna av olika påverkansfaktorer vid en nyetablering och inte heller att generalisera vad gäller kombinationen av påverkansfaktorer och dessa faktorers inbördes styrka. Därav följer att det inte heller går att bygga upp någon modell för att mäta de effekter som olika typer av nyetableringar inom dagligvarudetaljhandeln har på priser och konkurrens. Vidare anförs:

Samtidigt har kommunerna av statsmakterna tilldelats ett ansvar för den lokala serviceförsörjningen. Genom planmonopolet beslutar kommunerna i frågor av omedelbar betydelse för denna försörjning. I avsaknad av generella modeller för bedömning av hur struktur-, pris- och konkurrensförhållandena påverkas i olika etableringssituationer, får varje enskilt etableringsfall analyseras utifrån sina egna förutsättningar. Även om en sådan diskussion får föras i mera kvalitativa än kvantitativa termer, är det viktigt att ett adekvat beslutsunderlag tas fram som möjliggör för kommunerna att beakta olika påverkansfaktorers effekter på butiksstrukturen. Exempel på sådana påverkansfaktorer är konsumtionsunderlagets storlek och fördelning på olika hushållstyper samt befintliga försäljningsställens storlek och lokalisering i berörda områden. För att kommunala planbeslut skall få avsedd effekt krävs således en överblick över serviceförhållandena och en genomgripande analys i anslutning till de enskilda ärendena. Somliga kommuner finner det ändamålsenligt med mera övergripande varuförsörjningsplaner. Andra kan välja andra vägar. Gemensamt för alla torde dock vara att de vill försäkra sig om att servicestrukturen utvecklas ändamålsenligt från olika hushållsgruppers utgångspunkt. Därvid måste man också beakta behovet av att butiksstrukturen skall kunna anpassas tillräckligt flexibelt till de fortlöpande förändringarna i samhället, vilket i det längre tidsperspektivet är nödvändigt för att konsumenternas krav och önskemål på ett differentierat utbud av dagligvaruservice skall uppfyllas.

Etableringshinder inom dagligvaruhandeln

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) har under de två senaste åren behandlat ett tjugotal ärenden rörande etableringshinder inom dagligvaruhandeln. Anledningen har i regel varit att en näringsidkare har begärt NO:s prövning av ett kommunalt beslut i en etableringsfråga med hänvisning till att beslutet skulle strida mot konkurrenslagen (1982:729). I flertalet fall har NO uttalat sig till förmån för att kommunen skall tillåta ifrågavarande etablering.

I ett beslut den 28 oktober 1983 med anledning av ett ärende i Örebro utvecklar NO sin principiella syn på dessa frågor. NO påpekar att detaljhandelns nyetableringar är starkt beroende av den kommunala markanvändningsplaneringen. Genom ändamålsbestämmelser för olika områden kan kommunen tillåta eller hindra tillkomsten av butiker osv. I nya bostadsområ-

den försöker man härigenom skapa garantier för att servicearrangemang m. m. skall fungera under bebyggelsens livstid. Emellertid kan hushållen på relativt kort tid ändra sina inköpsvanor. Detaljhandeln har alltså en annan tidshorisont än bostadsbebyggelsen. Härav följer enligt NO att det ursprungliga målet att infrastrukturen skall anpassas till invånarnas preferenser kräver att planeringen är flexibel från början och att myndigheterna tillåter sådana förändringar som motiveras av att sektoriella anspråk förändras. Detta gäller särskilt sådana anspråk som arbetar under kommersiella förhållanden, där kraven på förändringar ofta är stora. Vidare anförs:

När det gäller fördelarna av en lågprisetablering måste man beakta att det inte bara tillkommer en butik med extra låga priser. Effekterna sprider sig även till annan handel. Denna svarar kanske med prissänkningar men ibland också med andra konkurrensmedel såsom bättre service.

Av stor betydelse är att effektiviteten stärks. Inom industrin brukar man förvänta sig en produktivitetsökning på ett par procent årligen. Denna produktivitetsökning kan i allt väsentligt tillskrivas konkurrensens betydelse. I detaljhandeln har tillkomsten av nya butiksformer en stor betydelse för konkurrensen och därmed för produktivitetsökningen. Vill man ha en god produktivitetsökning i handeln på en ort och mot produktivitetsökningen svarande fördelar för konsumenterna får man således inte hindra tillkomsten av nya konkurrenskraftiga butiksformer på orten.

Väger man samman för- och nackdelar blir slutsatsen att konsumenterna inte har råd att avstå från förnyelsen och att denna följaktligen måste accepteras. Frågan reduceras därmed till i vilken takt som det med hänsyn till övergångssvårigheter är försvarbart att låta förnyelsen ske.

Kommunen bör i dessa och liknande situationer efterleva den i 1 § konkurrenslagen (1982:729) knäsatta principen att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet. Detta innebär att konkurrensen bör ges ett så fritt spelrum som möjligt. De möjligheter som kommuner har att hindra etablering av nya butiker bör inte användas annat än då det kan påvisas klara nackdelar som inte uppvägs av fördelar för konsumenterna. När det gäller nya butiksformer med klar lågprisprofil måste man presumera att fördelarna på lång sikt är så stora att de uppväger nackdelarna.

Även om NO i regel uttalar sig för fri etablering kan avvägningen av fördelar och nackdelar i det enskilda fallet leda till ett annat ställningstagande. Sålunda har NO i ett fall i Piteå, där konsumenterna redan hade tillgång till ett lågprisalternativ, gjort den bedömningen att etableringen av ytterligare en lågprisbutik skulle kunna vara till nackdel för kommunen och konsumenterna.

Näringsutskottet

Inledning

Näringsutskottet behandlar i det följande de aktuella lagförslagen och motionerna i de delar som rör utskottets beredningsområde. Vad som därvid tilldrar sig särskilt intresse är skyddet för vissa exploateringsintressen, regeringsprövningen av stora industrianläggningar, inkl. frågan om in-

skränkning i det s. k. kommunala vetot, och regleringen av detaljhandeln genom kommunala planbeslut. Utskottet tar inte ställning till frågan om lagförslagen som helhet. I partimotionerna 1985/86:66 (m), 1985/86:69 (c) och 1985/86:80 (fp) har yrkats avslag på PBL bl. a. på den grunden att förslaget skulle vara oförenligt med regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. I partimotionen 1985/86:88 (m) yrkas avslag även på NRL. Näringsutskottet, som utgår från att dessa principfrågor behandlas i annat sammanhang, tar därför upp endast frågor om sakinnehållet i den aktuella lagstiftningen.

Lag om hushållning med naturresurser m. m.

Hushållningsbestämmelser

I 2 kap. NRL anges vissa s. k. *grundläggande hushållningsbestämmelser* om användningen av mark- och vattenområden. Områden som är särskilt lämpade för ett antal närmare angivna ändamål skall enligt dessa bestämmelser så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra användning av områdena för ifrågavarande ändamål. Områden som är av s. k. riksintresse för vissa ändamål ges enligt förslaget ett särskilt starkt skydd genom bestämmelser i PBL om rätt för länsstyrelsen att upphäva ett kommunalt planbeslut som innebär att ett riksintresse enligt NRL inte tillgodoses.

Beträffande *skogsbruk*, som ingår bland de ändamål som anges i 2 kap. NRL, saknas dock enligt förslaget sådant särskilt skydd. Skälet härtill är enligt propositionen (s. 55) att skogsbruk bedrivs på mer än hälften av landarealen och att en möjlighet för länsstyrelsen att ingripa mot kommunens planbeslut med åberopande av riksintresse för skogsbruket skulle strida mot strävandena till ökad självständighet för kommunerna gentemot staten i markanvändningsfrågor.

Näringsutskottet vill från sina utgångspunkter understryka betydelsen av skogsbruket som underlag såväl för skogsindustrins verksamhet som för en växande del av landets energiförsörjning. Utskottet utgår emellertid från att frågan om skogsmarkens ställning i NRL – som har berörts i flera motioner – kommer att behandlas i yttrande av jordbruksutskottet, till vars beredningsområde frågan i första hand hör.

Beträffande 2 kap. NRL noterar näringsutskottet i övrigt att mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material omfattas av de grundläggande hushållningsbestämmelserna och även kan vara av riksintresse, vilket innebär att bl. a. *mineralutvinning* ges ett kvalificerat skydd. Samma gäller områden som är särskilt lämpade för *vissa typer av anläggningar*, t. ex. för industriell produktion och för produktion eller distribution av energi. Regeringens förslag i dessa delar har inte väckt någon gensaga i motionerna.

I 3 kap. NRL finns *särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet*. Dessa bestämmelser avses ersätta de s. k. geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Innebörden av bestämmelserna är att ett antal närmare angivna områden – främst vissa kustområden och skärgårdar, de

s. k. obrutna fjällområdena och vissa älvar eller älvsträckor – förklaras i sin helhet vara av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Särskilda begränsningar föreslås gälla för exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön i dessa områden. I 3 kap. 1 § andra stycket sista meningen stadgas dock att bestämmelserna, om det finns särskilda skäl, inte utgör hinder för anläggningar för utvinning av fyndigheter av värdefulla ämnen eller material som är av riksintresse. I propositionen (s. 93) anförs att syftet med denna undantagsbestämmelse är att mineraltillgångar m. m. skall kunna utvinnas i särskilt angelägna fall – t. ex. när fyndigheten har stor samhällsekonomisk betydelse – även om utvinning skulle strida mot syftet med de geografiska bestämmelserna. Vad särskilt gäller mineralutvinning i de obrutna fjällområdena hänvisas (s. 103 f.) till gällande riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för dessa områden, som ger uttryck för stor restriktivitet till mineralbrytning inom områdena. Riktlinjerna innebär dock inget absolut hinder för sådan brytning då exploateringsintresset väger tungt, inte ens om verksamheten medför betydande skador på naturmiljön. Det förutsätts att brytningstillstånd i sådana fall i regel skall åtföljas av beslut om ändring av det obrutna fjällområdets gränser. Samma bör enligt propositionen gälla även i fortsättningen. Vidare föreslås att tillåtligheten av nya utvinningsanläggningar inom de obrutna fjällområdena alltid skall prövas av regeringen och att en uttrycklig föreskrift härom skall tas in i NRL 4 kap.

I två motioner framförs kritik mot den föreslagna undantagsbestämmelsen för utvinning av mineral m. m. Denna innebär att skyddet för de områden som omfattas av de särskilda geografiska hushållningsbestämmelserna urholkas, sägs det i folkpartiets motion 1985/86:89. Bestämmelsen borde därför utgå. Samma yrkande framförs i vänsterpartiet kommunisternas motion 1985/86:93 med avseende särskilt på de obrutna fjällområdena. Om mineralbrytning inom dessa områden i ett visst fall bedöms angelägen av särskilda skäl bör frågan underställas riksdagens prövning, anser motionärerna. Med hänsyn till att riksdagen i princip inte får fullgöra en förvaltningsuppgift torde sistnämnda motionsyrkande böra tolkas så att riksdagens ställningstagande skall ske genom särskild lagstiftning.

Näringsutskottet finner det från sina utgångspunkter rimligt att mineralutvinning och gruvdrift i särskilda fall skall kunna tillåtas i områden som åtnjuter skydd enligt 3 kap. NRL. Såsom framgår av propositionen är tanken att sådan verksamhet i de obrutna fjällområdena skall kunna komma i fråga endast om mycket starka samhällsintressen talar härför, varmed avses t. ex. för landet starka näringspolitiska eller sysselsättningsmässiga skäl eller försörjningsberedskapsskäl. Det kan i framtiden uppstå fall då exploatering av mineralfyndigheter inom de berörda områdena ter sig utomordentligt angelägen såväl för de närmast berörda bygderna som från allmän samhällssynpunkt. Avvägningen mellan exploateringsintresset och bevarandeintresset – som båda har karaktären av riksintresse – får då ske i varje särskilt fall i samband med den föreslagna prövningen enligt 4 kap. NRL. Krav på en särskild prövning av riksdagen, såsom föreslås i motion 1985/86:93 (vpk), skulle enligt näringsutskottets mening i praktiken kunna innebära att all prospektering inom de berörda områdena upphörde, vilket givetvis skulle drastiskt minska möjligheterna till framtida fynd.

Med hänsyn till det nu sagda ansluter sig näringsutskottet till regeringens förslag. Motionerna 1985/86:89 (fp) och 1985/86:93 (vpk) avstyrks i berörda delar.

Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m.

Enligt regeringens förslag skall 4 kap. NRL innehålla bestämmelser om att vissa industrianläggningar m. m. inte får utföras utan tillstånd av regeringen. Bestämmelserna ersätter 136 a § byggnadslagen om regeringsprövning av sådana anläggningar i vad avser hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar.

I överensstämmelse med vad som nu gäller skall enligt 4 kap. 3 § NRL tillstyrkan av fullmäktige i den berörda kommunen utgöra en förutsättning för tillstånd av regeringen. En viss försvagning av detta s. k. kommunala veto föreslås emellertid genom en undantagsbestämmelse i paragrafens andra stycke. Sålunda skall regeringen "om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att en viss anläggning kommer till stånd inom landet och om ingen annan i tekniskt, ekonomiskt eller annat hänseende lämpligare plats för anläggningen har stått att finna än den som ansökningen avser" kunna lämna tillstånd även om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt det. Som exempel anges i propositionen (s. 137) anläggningar av betydelse för rikets försvar och säkerhet, anläggningar för kärnavfall eller annat avfall samt mycket betydelsefulla mineralfyndigheter. Det förutsätts att stora ansträngningar skall göras för att vid ett kommunalt veto finna alternativa lokaliseringar som kan tillstyrkas.

Frågan om *inskränkning i det kommunala vetot* har uppmärksammats i ett antal motioner. I moderata samlingspartiets motion 1985/86:88 tillstyrks regeringens förslag i sak. Mot bakgrund av att motionärerna yrkar avslag på NRL i dess helhet föreslås emellertid att bestämmelserna om prövning av industrianläggningar skall stå kvar i byggnadslagen. En viss ändring i prövningsordningen begärs dock. Folkpartiet avvisar i motion 1985/86:89 utan något särskilt yrkande förslaget till inskränkning i det kommunala vetot. Beslut om en lokalisering som inte har tillstyrks av den berörda kommunen bör få fattas endast av riksdagen och detta endast i extrema undantagsfall, anser motionärerna. Även centerpartiet avvisar, i motion 1985/86:85, regeringens förslag i denna del. Bl. a. anförs att partiet inte kan acceptera att kommunernas rätt att själva bestämma om miljöfarlig verksamhet i den egna kommunen inskränks. Yrkanden av samma innebörd framförs i motionerna 1985/86:83 (c) och 1985/86:84 (c). En liknande inställning redovisas i vänsterpartiet kommunisternas motion 1985/86:93. De närmast berörda människorna måste få behålla rättigheten att säga nej till miljöförstöring genom det kommunala vetot. Finns det anläggningar av sådan art att ingen människa vill ha dem i sin närhet bör nationen avstå från dem helt och hållet, säger motionärerna.

Näringsutskottet tar upp frågan om inskränkning i den kommunala vetorätten med hänsyn enbart till de intressen som faller inom utskottets område. Följaktligen avstår näringsutskottet från att beröra andra aspekter på regeringens förslag, t. ex. dess förenlighet med strävandena mot ökat

självbestämmande för kommunerna. Utskottet går heller inte in på de frågor om prövningsordning m. m. som tas upp i motion 1985/86:88 (m).

Näringsutskottets bedömning av frågan utgår alltså från en diskussion av tänkbara fall då ett oinskränkt kommunalt veto skulle kunna komma i konflikt med mycket starka nationella intressen inom näringspolitikens eller energipolitikens områden. Erfarenheterna av det kommunala vetot sedan det infördes år 1973 synes inte tyda på att det har uppstått några sådana konflikter. Hittills har ett nittiotal stora projekt som rört verksamheter av väsentlig betydelse för hushållningen med mark och vatten prövats av regeringen. Den kommunala vetorätten har utnyttjats i fyra fall. Av dessa har två avsett värmekraftstationer. Övriga fall har gällt en oljelagringsanläggning och viss provbrytning m. m. av uranhaltigt skiffer i Ranstad. I de tre förstnämnda fallen torde ifrågavarande utbyggnadsbehov ha kunnat tillgodoses på annat sätt. Frågan om provbrytning i Ranstad blev inaktuell sedan det klarlagts att det saknades förutsättningar för kommersiell uranutvinning där.

Näringsutskottet tolkar propositionen så att den föreslagna undantagsbestämmelsen är avsedd att utnyttjas ytterst restriktivt. Enbart det förhållandet att ett veto får stora negativa ekonomiska konsekvenser för det berörda företaget och för samhället skulle inte utgöra grund för regeringen att använda sig av bestämmelsen. Det skall finnas tvingande nationella skäl till att verksamheten bedrivs inom landet och det skall också ha klarlagts att lämpligare alternativ saknas till den valda lokaliseringen av anläggningen. Enligt näringsutskottets bedömning skulle undantagsbestämmelsen knappast vara tillämplig på sådana ärenden i vilka den kommunala vetorätten hittills har utnyttjats. I sammanhanget kan hänvisas till uttalandet i propositionen (s. 137) om att uranutvinning inte kan betraktas som en nationell angelägenhet av sådan karaktär att det skulle kunna bli aktuellt att inskränka det kommunala vetot.

I propositionen anges lager för kärnavfall och annat avfall som exempel på anläggningar som måste kunna lokaliseras inom landet. I flera av de motioner som behandlar frågan hävdas att den föreslagna undantagsbestämmelsen tar sikte främst på anläggningar för förvaring av kärnavfall, särskilt använt kärnbränsle. I syfte att belysa denna fråga har utskottet i det föregående lämnat en kortfattad redogörelse för gällande riktlinjer för sådan förvaring i Sverige.

Av redogörelsen framgår att all lagring och slutförvaring av olika slags kärnavfall från den inhemska kärnenergiverksamheten förutsätts ske inom landet. Omfattande förberedelser i form av forskning och utvecklingsarbete rörande olika förvaringsmetoder m. m. pågår under statligt överinseende. Val av plats för en anläggning för slutförvaring av använt kärnbränsle kan behöva träffas omkring sekelskiftet.

Mot den angivna bakgrunden finner näringsutskottet att regeringens förslag om viss inskränkning i den kommunala vetorätten bör godtas. När det gäller förvaring av kärnavfall måste uppenbarligen principen om nationellt ansvar för avfallet kunna hävdas. Detta gäller i synnerhet förvaringen av högaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer. Såvitt näringsutskottet kan bedöma finns det i dag inget annat område där lika tvingande skäl för lokalisering

inom landet av anläggningar för utvinning, tillverkning eller avfallsförvaring kan förutses. Det kan emellertid inte uteslutas att det i framtiden uppstår flera fall då en oinskränkt kommunal vetorätt skulle kunna få orimliga konsekvenser. Det synes alltså befogat att möjligheten för regeringen att lämna tillstånd utan tillstyrkan från kommunen skall gälla alla slag av anläggningar som kan bli föremål för prövning enligt 4 kap. NRL. En sådan möjlighet bör emellertid användas ytterst restriktivt.

Av det sagda följer att näringsutskottet avstyrker motionerna 1985/86:83 (c), 1985/86:84 (c), 1985/86:86 (c) och 1985/86:93 (vpk) i berörda delar. Utskottet kan inte instämma i vad som anförs om den kommunala vetorätten i motion 1985/86:89 (fp).

I anslutning till frågan om den kommunala vetorätten behandlar näringsutskottet två motionsyrkanden av innebörd att regeringsprövningen av industrianläggningar m. m. skall omfatta *alla led i hanteringen av kärnbränsle*. Motionärernas syfte är att ifrågavarande verksamhet inte skall kunna komma till stånd utan tillstyrkan av berörd kommun.

Två av motionerna är från allmänna motionstiden år 1985, dvs. innan propositionen om NRL hade lagts fram. I partimotionen 1984/85:2878 (c) om riktlinjer för energipolitiken anförs att den kommunala vetorätten vid lokalisering av anläggningar avsedda för verksamheter inom kärnbränslecykeln måste omfatta alla led i denna. Frågan utvecklas närmare i motion 1984/85:785 (c), i vilken påpekas att uranbrytning och anläggningar för lagring och slutförvaring av utbränt kärnbränsle skall prövas enligt 136 a § byggnadslagen endast om regeringen beslutar detta.

Regeringens nu föreliggande förslag innebär att prövningsplikten för anläggningar inom kärnbränslecykeln genom 4 kap. 1 § NRL vidgas betydligt i förhållande till vad som nu gäller enligt byggnadslagen. Den skall gälla dels anläggningar som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), dels anläggningar för brytning av uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Prövningen enligt kärntekniklagen omfattar bl. a. anläggningar för hantering, bearbetning, lagring och slutlig förvaring m. m. av kärnämne och kärnavfall. Genom den föreslagna utformningen av 4 kap. 1 § NRL blir alltså anläggningar inom alla led av kärnbränslecykeln från uranbrytning till avfallsförvaring underkastade prövningsplikt enligt denna lag. Regeringens förslag synes därmed tillgodose motionärernas önskemål beträffande prövningens omfattning.

I motion 1985/86:84 (c), som har väckts med anledning av den nu aktuella propositionen, framförs mer långtgående krav. Motionärerna vill att prövningsplikt enligt NRL skall gälla också prospektering efter uran och provborrning för kärnavfallsförvaring. Som redan framgått yrkas i samma motion även på att det kommunala vetot skall gälla oinskränkt vid prövningen, varigenom alltså prospektering och provborrning skulle bli avhängig av att kommunfullmäktige tillstyrker verksamheten. Som motiv för en utvidgad prövningsplikt anförs bl. a. att en provborrning för ett avfallslager är meningslös om en majoritet i fullmäktige ställer sig avvisande till lokalisering av en sådan anläggning inom kommunen.

Näringsutskottet vill först påpeka att syftet med de av regeringen

föreslagna bestämmelserna i 4 kap. NRL, liksom med nuvarande bestämmelser i 136 a § byggnadslagen, är att möjliggöra en övergripande prövning av lokaliseringen av sådana stora anläggningar som har betydelse för hushållningen med mark och vatten. De verksamheter som enligt motionen skulle omfattas av prövningsplikten har en annan karaktär. De innebär i sig obetydliga ingrepp i miljön. Här må erinras om att motionsyrkandena från centerpartiet och vänsterpartiet kommunisterna om förbud mot uranprospektering och uranbrytning har förekommit vid ett flertal tillfällen, senast år 1985 (NU 1984/85:30 s. 62). Yrkandena har avslagits av riksdagen sedan näringsutskottet – med reservation från de två partiernas sida – avstyrkt dem. Beträffande provborrning för kärnavfallslager har av den föregående redogörelsen framgått att de borrningar som hittills har utförts och de som planeras för de närmaste åren ingår i ett forsknings- och utvecklingsprogram som föreskrivs i kärntekniklagen. Det är fråga om allmänna berggrundsundersökningar som inte syftar till platsval. Även från denna synpunkt synes det omotiverat att låta verksamheten prövas enligt NRL såsom motionärerna föreslår. Näringsutskottet avstyrker alltså motion 1985/86:84 (c) i berörd del.

Till skillnad från 136 a § byggnadslagen innehåller 4 kap. NRL inga bestämmelser om tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m. med avseende på *hushållningen med energi och med träfiberråvara.* Av propositionen (s. 123) framgår att frågan om behovet av en prövning med hänsyn till dessa hushållningsaspekter övervägs i särskild ordning inom regeringskansliet. Förslag till lagstiftning väntas komma att underställas riksdagen hösten 1986.

Frågor om prövning av anläggningar i vad avser hushållningen med träfiberråvara tas upp i motionerna 1984/85:548 (c) och 1984/85:2677 (m) från allmänna motionstiden år 1985. I båda motionerna yrkas på att byggnadslagens nuvarande bestämmelser om sådan prövning skall upphävas. Med hänsyn till vad som nyss har anförts avstår näringsutskottet från att kommentera motionerna i sak. De synes lämpligen kunna behandlas i samband med det aviserade förslaget till särskild lagstiftning.

Plan- och bygglag

Reglering av mark och byggnader för handelsändamål

I 2 kap. PBL anges allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. Där sägs bl. a. (2 kap. 4 §) att det inom eller i nära anslutning till områden med samlad bebyggelse skall finnas möjligheter att anordna kommersiell service. En precisering av kravet på planläggning för kommersiell service görs sedan i 5 kap., som innehåller bestämmelser om *detaljplan.* I sådan plan skall (5 kap. 3 §) anges användningen av kvartersmark m. m. Därutöver får i detaljplan meddelas bestämmelser om bl. a. byggnaders användning (5 kap. 7 §). Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

I specialmotiveringen anförs (s. 576 f.) att det i vissa fall kan finnas behov av en mer preciserad angivelse av byggnaders användning, t. ex. för

handelsändamål, än som sker i dag. Föredraganden, bostadsminister Hans Gustafsson, förutsätter att dessa frågor kommer att närmare behandlas i allmänna råd till kommunerna. Han utvecklar dock i sammanhanget sin egen syn på preciseringen av handelsändamålet. Därvid understryker han att konkurrensen – inom ramen för kommunens planering – bör ges ett så fritt spelrum som möjligt för att priserna skall hållas nere och företagens effektivitet ökas till konsumenternas fördel. Detaljplanen måste, uttalar han, utformas så att den möjliggör förändring och förnyelse, t. ex. etablering av nya butiksformer. Från dessa utgångspunkter bör handelsändamålet inte preciseras i detaljplan, om det inte finns särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara att en för konsumenterna lämplig butiksstruktur skall möjliggöras. Andra skäl för en precisering kan vara hänsyn till omgivningen samt kvartersmarkens och bebyggelsens lämpliga utformning i det aktuella fallet. I detaljplan bör då kunna meddelas bestämmelser i syfte att särskilja vissa ändamål, anförs det.

En skarp gräns skall sålunda kunna dras mellan handelsområden och industriområden. En huvudsaklig användning av kvartersmark för partihandel eller detaljhandel skall också kunna bestämmas liksom att detaljhandel får eller inte får avse skrymmande varuslag. Inom kategorin detaljhandel, anförs det vidare, kan livsmedelshandeln med hänsyn till kravet på en lämplig samhällsutveckling i vissa lägen behöva begränsas eller helt förbjudas, vilket i enlighet med praxis bör kunna ske genom en bestämmelse i detaljplan som anger maximal yta som sammantaget får användas för handel med livsmedel. Som exempel på fall då en begränsning kan bli aktuell nämns stormarknader och bensinstationer. Det förutsätts att sådana begränsningar meddelas endast om kommunen har gjort en utredning om serviceförhållandena i berörda områden och utredningen visar att begränsningarna är nödvändiga för en totalt sett ändamålsenlig handelsstruktur. Sådana utredningar sägs normalt ingå i kommunala varuförsörjningsplaner.

Enligt 8 kap. 1 § PBL krävs det *bygglov* bl. a. för att man skall få ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats. I specialmotiveringen härtill (s. 678) sägs att det skall krävas bygglov för en övergång mellan olika former av handel, förutsatt att dessa är preciserade genom detaljplanebestämmelser om handelsändamål. I sådant fall anses det nämligen vara fråga om ett väsentligt ändrat användningssätt för byggnaden eller lokalen. Av ett motivuttalande till 5 kap. 7 § (s. 576) framgår å andra sidan att någon ytterligare precisering i förhållande till detaljplanen inte får läggas till grund för prövningen av bygglov. Kommunen kan alltså inte vägra lov till en åtgärd som är förenlig med detaljplanen.

Mot de sålunda föreslagna möjligheterna för kommunerna att genom bestämmelser i detaljplan påverka utvecklingen av handeln vänder sig folkpartiet i motion 1985/86:80. Bestämmelserna kan i realiteten skapa inskränkningar i etableringsrätten, hävdar motionärerna. I den marknadsekonomi de eftersträvar ingår etableringsfrihet, konkurrens och näringsfrihet. När det gäller omfattning och lokalisering av handel är det konsumenterna som skall avgöra vad som är en lämplig samhällsutveckling. Detaljplaner

skall inte få användas till att styra utvecklingen av handeln på det sätt som anges i propositionen, menar motionärerna.

I en motion från allmänna motionstiden år 1985, 1984/85:2801, framför folkpartiet ett yrkande av liknande innebörd. Förslaget är där formulerat med hänsyn till att regeringens förslag vid den då aktuella tidpunkten fortfarande behandlades av lagrådet.

I motion 1985/86:66 (m) finns uttalanden som ligger i linje med det som sägs i motion 1985/86:80 (fp), utan att därmed något särskilt yrkande framförs.

Näringsutskottet vill först erinra om bakgrunden till den aktuella frågan, nämligen den genomgripande omvandlingen av detaljdistributionen i Sverige under de senaste årtiondena. Det har skett en snabb utveckling mot färre men större butiker, samtidigt som – särskilt under senare år – nya former av distribution har uppstått, t. ex. trafikbutiker och lågprisbutiker av olika slag. Denna utveckling – som för dagligvaruhandelns del har beskrivits i SPK:s förenämnda rapport – är ett resultat av ändrade samhällsförhållanden i ett marknadsekonomiskt system med i huvudsak fri etablering och fri konkurrens. Kommunerna har dock givits vissa möjligheter att genom byggnadslagstiftningen styra utvecklingen av främst dagligvaruhandeln. Syftet har varit att behovet av en allsidig service skall kunna tillgodoses. Samtidigt har statsmakterna genom bl. a. konkurrenslagstiftningen sökt att främja en effektiv konkurrens inom handeln. Näringsfrihetsombudsmannen (NO) har ålagts att från konkurrenssynpunkt granska olika slags etableringshinder – även sådana som är en följd av samhällsåtgärder – vilket har lett till ett antal uttalanden om kommunala beslut i frågor om etableringar inom dagligvaruhandel. Det kan alltså här uppstå konflikter mellan olika allmänna intressen.

Näringsutskottet har tidigare vid ett flertal tillfällen behandlat frågan om kommunernas inflytande över etableringar inom varudistributionen. Senast skedde detta i yttrandet NU 1983/84:7 y till bostadsutskottet, varmed näringsutskottet överlämnade fyra motioner om kontroll av detaljhandelsetablering. I tre av motionerna – alla från socialdemokratiskt håll – föreslogs att kommunerna skulle ges vidgade befogenheter på området, bl. a. genom ändringar i byggnadslagstiftningen. Näringsutskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till att förslaget till ny plan- och bygglag – som då förelåg som lagrådsremiss – tillgodosåg flera av önskemålen i motionerna och till att frågorna skulle komma att ytterligare övervägas vid riksdagens behandling av lagförslaget. Bostadsutskottet (BoU 1983/84:13) avstyrkte med samma motivering motionerna, vilka avslogs av riksdagen. Företrädarna för moderata samlingspartiet och folkpartiet gav vid behandlingen i resp. utskott uttryck för uppfattningen att det inte behövs någon kontroll av detaljhandelsetablering.

Näringsutskottet konstaterar nu att PBL bygger på nuvarande byggnadslagstiftning i vad avser kontroll av detaljhandelsetablering. Dock innebär PBL något vidgade möjligheter för kommunerna att styra etableringar inom handeln. Som framgått skall markens användning för olika handelsändamål i detaljplan kunna preciseras närmare, varigenom kommunen ges ökade möjligheter att vägra bygglov för åtgärder som innebär övergång mellan olika slag av handel.

Näringsutskottet har att ta ställning till den aktuella frågan främst i vad avser effekterna av ifrågavarande bestämmelser i PBL på utvecklingen av detaljhandeln. Företrädare för denna har för utskottet redovisat olika meningar i frågan. Från bl. a. kooperationens sida har framförts stöd för PBL, som anses kunna bidra till en ordnad utveckling på området. Företrädare för de stora privata blocken inom dagligvaruhandeln har däremot hävdat att en låsning av markanvändningen till olika kategorier av detaljhandel kan komma att hindra innovationer inom branschen. Från petroleumhandelns sida har anförts att det nyss återgivna motivuttalandet (prop. s. 578) om begränsning av handeln med livsmedel i bl. a. bensinstationer kan komma att medföra en diskriminering av denna bransch som försvårar dess pågående strukturomvandling. Det har också gjorts gällande att uttalandet innebär en avvikelse från hittillsvarande praxis.

Mot bakgrund av bl. a. petroleumhandelns synpunkter vill näringsutskottet något närmare belysa frågan om möjligheterna för kommunerna att genom planinstrument reglera handeln med livsmedel. Denna fråga har diskuterats under en följd av år. Man har därvid pekat på de risker som följer av att bensinstationer och externt lokaliserade butiksenheter, t. ex. stormarknader, börjar saluföra livsmedel i betydande omfattning och därigenom underlaget för livsmedelsbutiker i närbelägna bostadsområden försvagas. Farhågor för att servicen för stora konsumentgrupper skulle försämras vid en sådan utveckling låg bakom ett förslag från distributionsutredningen – i betänkandet (SOU 1975:69) Samhället och distributionen – om kommunal tillståndsprövning av detaljhandel med livsmedel. Förslaget avvisades i proposition 1977/78:8, varvid föredraganden, handelsminister Staffan Burenstam Linder, hänvisade till att de styrmedel som kommunerna förfogar över inom ramen för det kommunala planmonopolet i allt väsentligt gjorde det möjligt att undvika nämnda negativa verkningar.

De styrmedel som åsyftades är – enligt den nuvarande byggnadslagstiftningen – i första hand de av kommunerna upprättade stads- och byggnadsplanerna och till dessa knutna bestämmelser, som i regel grundas på statens planverks detaljplaneanvisningar (senaste utgåva år 1976). I anvisningarna anges planbeteckningar för olika områden med åtföljande planbestämmelser. Exempel härpå är Bensinstation (Gt), som får användas endast för bensinförsäljning och därmed samhörigt bilserviceändamål, Handel (H), som får användas endast för handelsändamål, och Handel med viss begränsning (Hj), som får användas för samma ändamål, dock att lokaler för livsmedelshandel ej får anordnas. Det förekommer även att kommun i stadsplan för ett område betecknat för handelsändamål anger en högsta tillåten lokalyta för livsmedelshandel. Flera stadsplaner med sådana bestämmelser avseende bl. a. stormarknader har fastställts av regeringen. En detaljplanebestämmelse om markanvändningen är styrande för beslut om byggnadslov. Sådant lov krävs för såväl nybyggnad – vilket innefattar även inredande av byggnad – som ianspråktagande av byggnad för väsentligen annat ändamål än det som byggnaden tidigare har använts för.

Av det tidigare återgivna motivuttalandet till 5 kap. 7 § PBL framgår att kommande råd till kommunerna avses skola ange möjligheten av planbestämmelser om att försäljning av livsmedel inom områden för handelsända-

mål skall kunna såväl begränsas – exempelvis genom att en viss högsta tillåten yta för sådan försäljning anges – som helt förbjudas. Detta ligger i linje med hittillsvarande praxis. Motivuttalandet synes därjämte innebära att motsvarande bestämmelser om begränsning av livsmedelshandel skall kunna anges även för områden som i detaljplan avsätts för andra ändamål än handel, t. ex. bensinförsäljning.

Såvitt bekant har planbestämmelser om försäljning av livsmedel i bensinstationer hittills inte förekommit. Utvecklingen inom branschen har lett till att många bensinstationer har utvidgat sitt tidigare sortiment av kioskvaror till att omfatta olika slags paketerade livsmedel. Det råder viss oklarhet om kommunernas möjligheter att genom krav på byggnadslov för ändrad användning hindra eller begränsa försäljningen av livsmedel i bensinstationer i fall då den anses vara olämplig från plansynpunkt. Det synes nämligen ännu inte ha kommit till stånd en enhetlig rättspraxis beträffande omfattningen av den livsmedelsförsäljning som skall kunna ske i ett område med beteckningen Bensinstation utan att det blir fråga om sådant ianspråktagande för väsentligen annat ändamål för vilket byggnadslov krävs.

Näringsutskottet vill för sin del anföra följande beträffande *regleringen av handel genom planbestämmelser enligt PBL*. I propositionen betonas starkt att den kommunala planeringen måste ge möjlighet till förändring och förnyelse. Detta anges som en förutsättning för en rationell utveckling av handeln. Näringsutskottet har samma uppfattning.

Den föreslagna utformningen av bestämmelserna om detaljplan och bygglov i PBL är också enligt näringsutskottets mening fullt förenlig med kravet på förnyelse. Det kan knappast hävdas att PBL – som nära ansluter till nuvarande lagstiftning och praxis – medför risk för stagnation och ineffektivitet. För företagen innebär bestämmelserna bl. a. ökad förutsebarhet, eftersom bygglov i princip inte kan vägras för ett ändamål som har specificerats i detaljplan.

Vad särskilt gäller *handeln med livsmedel* anser näringsutskottet rimligt att kommuner skall kunna begränsa eller helt förbjuda etableringar som antas kunna få från plansynpunkt starkt negativa effekter på butiksstrukturen. Såsom anförs i propositionen bör åtgärderna grundas på en utredning om serviceförhållandena i berörda områden, t. ex. i en kommunal varuförsörjningsplan. Utskottet återkommer till frågan om sådana planer. Givetvis bör också i varje enskilt ärende göras en noggrann prövning av den aktuella lokaliseringens effekter.

Av den föregående redogörelsen har framgått att kommunerna redan i dag har vissa möjligheter att med stöd av särskilda bestämmelser i detaljplan reglera försäljning av livsmedel i områden som är avsedda för handelsändamål. När det gäller områden avsedda för andra ändamål, t. ex. bensinförsäljning, har det emellertid i avsaknad av planbestämmelser varit oklart i vilken utsträckning livsmedelsförsäljning skall kunna ske utan bygglov från kommunen.

Näringsutskottet anser det för sin del naturligt att kommun när detaljplan upprättas eller ändras skall kunna meddela bestämmelser som reglerar försäljning av livsmedel även i bensinstationer m. m. Som bostadsministern har anfört kan det här bli fråga om att begränsa försäljningen till en viss

maximal yta. Näringsutskottet utgår från att försäljning av sådana varor som ingår i det gängse kiosksortimentet – och som delvis utgörs av livsmedel enligt livsmedelslagens (1971:511) definition – alltid skall tillåtas som komplement till bensinförsäljningen.

Näringsutskottet kan alltså ansluta sig till motivuttalandet i propositionen angående möjlighet för kommunerna att begränsa livsmedelsförsäljning i vissa fall. Med de förtydliganden som nu har gjorts synes uttalandet väl ägnat att skapa klarhet i den framtida rättstillämpningen, vilket är av betydelse inte minst för berörda branschföretag. Näringsutskottet vill i sammanhanget understryka vad som i propositionen sägs om förutsättningarna för att en kommun skall få begränsa rätten att sälja livsmedel. Sådana begränsningar skall i normalfallet inte förekomma. Utskottet räknar också med att NO liksom hittills kommer att bevaka utvecklingen på området och därvid verka för att inslag som onödigtvis begränsar konkurrensen undviks.

Avslutningsvis i detta avsnitt tar näringsutskottet upp frågan om *etableringar av stormarknader*. Sådana etableringar inom en kommun kan påverka butiksstruktur och varuförsörjning även i angränsande kommuner. Näringsutskottet vill understryka vikten av att det i sådana fall görs en regional avvägning och att samtliga berörda kommuners intressen därvid beaktas. Bestämmelserna i 12 kap. 1–3 §§ PBL om länsstyrelsens överprövning av kommunala planbeslut i vissa fall synes skapa möjligheter för en sådan regional samordning av bl. a. stormarknadsetableringar.

Med det sagda ansluter sig näringsutskottet till regeringens förslag. Motionerna 1984/85:2801 (fp) och 1985/86:80 (fp) avstyrks.

Kommunala varuförsörjningsplaner

I motion 1984/85:1097 (s) föreslås att kommunerna skall ges ett vidgat planeringsansvar när det gäller detaljhandeln. Det borde vara obligatoriskt för kommunerna att upprätta varuförsörjningsplaner som anger riktlinjer för strukturen på handeln. Planerna borde upprättas med viss regelbundenhet och inarbetas i en total serviceplanering. Som motiv för förslaget anger motionärerna behovet av stabilitet för redan etablerad handel och bättre trygghet för de anställda. Från konsumentsynpunkt är det viktigt att utvecklingen av handeln inte sker okontrollerat, anförs det. Priserna kan påverkas negativt, och servicen i bostadsområden och i glesbygd kan försämras.

Riksdagen har vid flera tillfällen tidigare behandlat frågor om kommunala varuförsörjningsplaner. Härvid har frivilliglinjen ställts mot förslag om obligatoriska planer. Att upprättandet av varuförsörjningsplan skulle vara en frivillig uppgift för kommunerna förordades av distributionsutredningen år 1975, samtidigt som utredningen föreslog kommunal tillståndsprövning för detaljhandel med livsmedel. Som framgått avvisades detta förslag i proposition 1977/78:8, medan tanken på kommunala varuförsörjningsplaner fick visst gehör. Föredraganden, handelsminister Staffan Burenstam Linder, ville emellertid inte generellt förorda upprättandet av sådana planer. Han fann det heller inte möjligt att ange någon viss lämplig ambitionsnivå eller någon viss form för planeringen. För statligt stöd till kommersiell service i

glesbygd skulle dock liksom tidigare krävas att den berörda kommunen hade genomfört den varuförsörjningsplanering som behövdes för att stödet skulle komma till bästa användning. I motioner av företrädare för socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna föreslogs att det skulle bli en obligatorisk kommunal uppgift att upprätta varuförsörjningsplan. Näringsutskottet (NU 1977/78:14) tillstyrkte regeringens förslag och avstyrkte sålunda motionerna. Dessa fick emellertid stöd i en socialdemokratisk reservation, som utmynnade i att riksdagen skulle anta det förslag till en lag om kommunal planering av varuförsörjningen som var fogat till reservationen. Riksdagen följde utskottet.

Motioner om lagstadgad skyldighet för kommuner att upprätta varuförsörjningsplaner återkom år 1979. De avslogs av riksdagen på förslag av näringsutskottet med samma motivering som tidigare och med tillägget att erfarenheterna av det år 1977 beslutade systemet var goda. Även nu förelåg en socialdemokratisk reservation.

Enligt uppgift från konsumentverket finns varuförsörjningsplan i någon form i 235 av landets 284 kommuner. Kommunerna avgör själva inriktning av och omfattning på planerna. Dessa är därför innehållsmässigt mycket olika. De flesta är begränsade till dagligvaruservice. Få täcker tätorter, och de som rör landsbygden avser många gånger bara delar av denna.

PBL innehåller ingen föreskrift om att varuförsörjningsplan skall upprättas av kommunerna. I ett par sammanhang görs emellertid i propositionen en hänvisning till sådana planer. Bostadsminister Hans Gustafsson anför (s. 576) bl. a. att kommunerna har ett ansvar för att markens användning planeras så att konsumentens valfrihet så långt möjligt skall kunna upprätthållas. Det gäller t. ex. valet mellan låga priser, närhet till butiken och hög servicegrad. Han hänvisar till att åtskilliga kommuner anger riktlinjer i dessa frågor i form av varuförsörjningsplaner. Om en kommun genom bestämmelse i detaljplan vill begränsa eller förbjuda livsmedelshandel skall det – som redovisats i föregående avsnitt – finnas en utredning om serviceförhållandena av det slag som normalt ingår i underlaget för kommunala varuförsörjningsplaner.

PBL innebär att kommunerna får ökade möjligheter att besluta om markanvändningen och därigenom i stort påverka butiksutvecklingen. De motivuttalanden om ett ansvar för kommunerna när det gäller konsumenternas behov av kommersiell service som finns i propositionen ligger enligt näringsutskottets mening väl i linje med vad som sägs i motion 1984/85:1097 (s). Behovet av mark för bl. a. kommersiell service skall sålunda beaktas i den fysiska planläggningen. Handelsändamålet i detaljplan skall kunna preciseras i syfte t. ex. att en för konsumenterna lämplig butiksstruktur skall kunna åstadkommas. Näringsutskottet har i det föregående uttalat sitt stöd för regeringens förslag i denna del.

Med hänsyn till det ansvar och de möjligheter som genom PBL ges kommunerna när det gäller att planera för en ändamålsenlig kommersiell service finns enligt näringsutskottets mening inget behov av närmare föreskrifter om hur kommunerna skall arbeta för att fylla sin uppgift. Upprättandet av varuförsörjningsplaner kan vara ett lämpligt arbetssätt – och det skall enligt lagförslaget i vissa fall också användas. Något generellt

krav på kommunerna, i enlighet med önskemålet i motion 1984/85:1097 (s), att de skall låta upprätta varuförsörjningsplaner inom ramen för en total serviceplanering bör sålunda enligt näringsutskottets mening inte ställas. Utskottet avstyrker alltså motionen.

Markreservation för sol- och vindenergianläggningar

I 2 kap. PBL finns det bestämmelser om allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. Syftet med bestämmelserna är, enligt vad som sägs i propositionen (s. 96), att ge vägledning i fråga om mål och inriktning vid både planläggning och prövning om lov. Bestämmelserna skall ses som ett uttryck för de samlade krav som statsmakterna ställer på kommunerna i samband med markanvändningsbeslut. I 2 kap. 1 § är i detta syfte uppräknade en rad allmänna intressen som skall beaktas av kommunerna. Dessutom har i 2 kap. 4 § tagits in vissa grundläggande bestämmelser av allmän karaktär om bebyggelsemiljöns utformning.

I motion 1985/86:73 (vpk) föreslås ett tillägg till sistnämnda paragraf av innebörd att även behovet av markreservationer för sol- och vindenergianläggningar skall tillgodoses vid planläggningen.

Utvecklandet av nya energikällor och ny teknik för elproduktion såsom t. ex. vindenergi och solceller ingår i den strategi för avveckling av kärnkraften som riksdagen har ställt sig bakom (prop. 1984/85:120, NU 1984/85:30, rskr. 1984/85:362). Statligt stöd kan lämnas för att introduktionen av nya energikällor, t. ex. de nu nämnda, skall främjas. De riktlinjer som riksdagen har godkänt innebär när det gäller vindkraft vidare att den fortsatta utvecklingen skall genomföras i flera steg, i vilka ytterligare generationer av stora vindkraftsaggregat – utöver de nu befintliga vid Maglarp i Skåne och Näsudden på Gotland – successivt byggs och utvärderas. Parallellt med den fortsatta tekniska utvecklingen skall förutsättningarna för lokalisering av vindkraftsanläggningar studeras närmare.

Riksdagen var inte enig i sitt ställningstagande till frågan om fortsatt utveckling av vindkraften. I reservationer till utskottets betänkande NU 1984/85:30 (s. 178 f.) utvecklade samtliga oppositionspartier sina olika synpunkter i frågan.

Näringsutskottet uppfattar förslaget i motion 1985/86:73 (vpk) som en uppföljning av den inställning till vindkraften som vänsterpartiet kommunisterna redovisade i sin reservation. Den byggde på att ett stort inslag av vindkraft i energiförsörjningen är önskvärt. En av samhället planerad och stödd introduktion ansågs nödvändig för att en utbyggnad av vindkraften verkligen skulle komma till stånd. Därför borde regeringen låta utarbeta ett statligt vindkraftsprogram, ansåg reservanterna.

I detta sammanhang bör nämnas att den i proposition 1984/85:120 (s. 157) aviserade utredningen om lokalisering av vindkraftsanläggningar numera har blivit tillsatt. En särskild utredare har tillkallats. Denne skall enligt sina direktiv (Dir. 1985:42) föreslå var i Sverige det är lämpligt att placera stora vindkraftsaggregat i grupp. Förslaget skall innehålla alternativa möjligheter till lokalisering. I sitt arbete skall utredaren bl. a. kartlägga de motstående

intressen när det gäller mark- och vattenanvändning och miljö som kan finnas i de områden som är tänkbara för lokalisering. Redovisningen skall vara så genomarbetad att den senare kan utnyttjas som underlag för prövning av gruppstationer i de lägen som föreslås.

Av vad näringsutskottet nyss anfört framgår att riksdagen genom sina beslut våren 1985 har ställt sig positiv till utvecklandet av nya energikällor, bl. a. vindkraft och solcellsteknik.

Att det, som förordas av motionärerna, i 2 kap. PBL skulle föreskrivas att behovet av markreservationer för sol- och vindenergianläggningar skall tillgodoses vid den kommunala planläggningen anser emellertid utskottet inte nödvändigt för att ett utnyttjande av de nya energikällorna skall bli möjligt. Näringsutskottet stöder sig härvid på att det finns bestämmelser i både PBL och NRL som syftar till att energiförsörjningsintressena skall tillgodoses i samband med planläggningen.

Näringsutskottet vill bl. a. erinra om 2 kap. 8 § NRL. Innebörden av denna paragraf är att mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpliga för anläggningar för samhällsbyggandet i vid mening – däribland anläggningar för energiproduktion – ges ett visst skydd mot konkurrerande intressen. Som ett exempel på lägesbundna naturresurser som är starkt styrande för lokaliseringen av vissa anläggningar nämns i specialmotiveringen (s. 167) sådana som ger särskilt gynnsamma förutsättningar för vindkraftsproduktion. Det förutses vidare i NRL att det för vissa områden kan bli aktuellt med det mera kvalificerade skydd som ligger i att områdena anses vara av riksintresse för de ifrågavarande anläggningarna. Med hänsyn till kopplingen mellan NRL och PBL finns enligt utskottets mening förutsättningar för att de särskilda planintressen som motionärerna avser skall kunna bli tillgodosedda.

Med hänvisning till det nu sagda avstyrker näringsutskottet motion 1985/86:73 (vpk) i här aktuell del.

Stockholm den 12 februari 1986

På näringsutskottets vägnar

Nils Erik Wååg

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Lilly Hansson (s)**, Lennart Pettersson (s)**, Rune Jonsson (s)*, Erik Hovhammar (m)*, Wivi-Anne Radesjö (s), Birgitta Johansson (s), Hadar Cars (fp), Sten Svensson (m)**, Åke Wictorsson (s), Ivar Franzén (c), Bo Finnkvist (s)*, Per Westerberg (m), Gudrun Norberg (fp), Per-Ola Eriksson (c)*, Per-Richard Molén (m)*, Lars Ahlström (m)**, Göran Magnusson (s) och Paul Lestander (vpk)**.

* Avsnitten Reglering av mark och byggnader för handelsändamål och Kommunala varuförsörjningsplaner.
** Utom avsnitten Reglering av mark och byggnader för handelsändamål och Kommunala varuförsörjningsplaner.

Avvikande meningar

1. Mineralutvinning inom de obrutna fjällområdena m. m.

Hadar Cars (fp), Gudrun Norberg (fp) och Paul Lestander (vpk) anser att den del av utskottets yttrande – under rubriken Hushållningsbestämmelser – som börjar med "Näringsutskottet finner" och slutar med "berörda delar" bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet finner det från sina utgångspunkter inte motiverat att mineralutvinning till följd av den föreslagna undantagsbestämmelsen i 3 kap. 1 § NRL skall kunna komma till stånd även i de områden som åtnjuter särskilt skydd mot exploateringsföretag. Av propositionen framgår att den föreslagna bestämmelsen syftar främst till att möjliggöra mineralutvinning i de obrutna fjällområdena. Det ligger i sakens natur att sådan verksamhet i regel innebär allvarliga ingrepp i naturmiljön. Enligt näringsutskottets mening har regeringen inte i propositionen redovisat tillräckliga skäl för att de utomordentligt starka bevarandeintressena i fjällområdena skall kunna åsidosättas. Det finns inget som tyder på att nya utvinningsprojekt i dessa områden skulle kunna få någon avgörande betydelse t. ex. för landets försörjning med vissa mineral. Om man i framtiden skulle komma till en annan bedömning finns givetvis möjligheten att genom en lagändring skapa förutsättningar för viss exploateringsverksamhet inom de obrutna fjällområdena. Näringsutskottet anser inte att det bör förekomma någon generell undantagsbestämmelse i NRL till förmån för mineralutvinning. Den föreslagna bestämmelsen bör alltså enligt utskottets mening utgå. Därmed skulle de berörda yrkandena i motionerna 1985/86:89 (fp) och 1985/86:93 (vpk) tillgodoses, det sistnämnda i ifrågavarande del.

2. Inskränkning i den kommunala vetorätten

Hadar Cars och Gudrun Norberg (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande – under rubriken Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m. – som börjar med "Mot den" och slutar med "motion 1985/86:89 (fp)" bort ha följande lydelse:

Mot den angivna bakgrunden finner näringsutskottet att det saknas skäl att inskränka den kommunala vetorätten i enlighet med regeringens förslag.

Såsom anförs i motion 1985/86:89 (fp) bör lokalisering av miljöstörande industri mot den berörda kommunens avstyrkan kunna komma till stånd endast i sådana fall då det totalt saknas alternativ till den föreslagna lokaliseringen. Det måste då också vara fråga om projekt av särskilt stort allmänt intresse. Tillstånd till sådana projekt bör dock inte kunna lämnas av regeringen med stöd av en undantagsbestämmelse i NRL. Besluten bör i stället fattas efter särskild prövning av riksdagen i form av lagstiftning.

Näringsutskottet tar alltså avstånd från förslaget om inskränkning i det kommunala vetot med hänvisning till folkpartiets nämnda motion. Genom avslag på regeringens förslag skulle även motionerna 1985/86:83 (c), 1985/86:84 (c), 1985/86:86 (c) och 1985/86:93 (vpk) tillgodoses i berörda delar.

3. Inskränkning i den kommunala vetorätten

Ivar Franzén (c) anser att den del av utskottets yttrande – under rubriken Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m. – som börjar med "Mot den" och slutar med "motion 1985/86:89 (fp)" bort ha följande lydelse:

Mot den angivna bakgrunden finner näringsutskottet att det saknas skäl att inskränka den kommunala vetorätten i enlighet med regeringens förslag. Inte ens de särskilda förhållanden som råder på kärnenergiområdet utgör enligt utskottets mening ett godtagbart motiv för förslaget.

Införandet av en undantagsbestämmelse i NRL skulle inbjuda till tolkningen att förvaring av använt kärnbränsle är förknippad med oacceptabla risker. Så kan också vara fallet. Enligt näringsutskottets uppfattning måste emellertid alla möjligheter prövas för att åstadkomma en säkerhetsmässigt fullgod lösning som kan godtas av berörd kommun. Om regeringen ges rätt att genomdriva en lokalisering mot kommunens vilja skulle följden kunna bli försämrad säkerhet i förvaringen av kärnavfall.

Näringsutskottet tar alltså avstånd från förslaget om inskränkning i det kommunala vetot. Motion 1985/86:83 (c) tillstyrks, liksom motionerna 1985/86:84 (c) och 1985/86:86 (c) i berörda delar. Genom avslag på regeringens förslag skulle även motionerna 1985/86:89 (fp) och 1985/86:93 (vpk) tillgodoses såvitt här är i fråga.

4. Inskränkning i den kommunala vetorätten

Paul Lestander (vpk) anser att den del av utskottets yttrande – under rubriken Tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m. – som börjar med "Mot den" och slutar med "motion 1985/86:89 (fp)" bort ha följande lydelse:

Mot den – – – (=avvikande mening 3) – – – för förslaget.

Såsom anförs i motion 1985/86:93 (vpk) bör frågan om förvaring av avfallet från den svenska kärnenergiverksamheten specialbehandlas. Frågan får inte åberopas som motiv för att ta bort en väsentlig kommunal rättighet. Näringsutskottet tar alltså avstånd från förslaget om inskränkning i det kommunala vetot. Den nämnda motionen tillstyrks i denna del. Genom avslag på regeringens förslag skulle även motionerna 1985/86:83 (c), 1985/86:84 (c), 1985/86:86 (c) och 1985/86:89 (fp) tillgodoses i berörda delar.

5. Etableringshinder inom detaljhandeln

Erik Hovhammar (m), Hadar Cars (fp), Per Westerberg (m), Gudrun Norberg (fp) och Per-Richard Molén (m) anser att den del av utskottets yttrande – under rubriken Reglering av mark och byggnader för handelsändamål – som börjar med "Den föreslagna" och slutar med "1985/86:80 (fp) avstyrks" bort ha följande lydelse:

Bostadsministerns allmänna bekännelse till etableringsfriheten inom handeln motsägs emellertid av de följande uttalandena om kommunernas möjligheter att genom planbestämmelser m. m. hindra olika etableringar,

särskilt inom handeln med livsmedel. Dessa uttalanden öppnar vägen för en ökad reglering, vilket näringsutskottet anser olyckligt. Enligt utskottets uppfattning har tillkomsten av nya konkurrenskraftiga butiksformer stor betydelse för att öka produktiviteten inom handeln, vilket också har framhållits av NO i samband med uttalanden om olika kommunala beslut på området. Det står klart att försöken att bromsa detaljhandelns utveckling genom regleringar gynnar varken branschens eller konsumenternas intressen. Ett belysande exempel härpå utgör kommunernas försök att på grundval av nuvarande byggnadslagstiftning begränsa försäljningen av livsmedel i bensinstationer.

Näringsutskottet ansluter sig alltså till kravet i motionerna 1984/85:2801 (fp) och 1985/86:80 (fp) på att detaljplaner inte skall kunna användas för att styra utvecklingen av handeln. Motionerna tillstyrks i denna del. Utskottet instämmer även i de uttalanden i frågan som görs i motion 1985/86:66 (m).

6. Kommunala varuförsörjningsplaner

Erik Hovhammar (m), Hadar Cars (fp), Per Westerberg (m), Gudrun Norberg (fp) och Per-Richard Molén (m) anser att den del av utskottets yttrande – under rubriken Kommunala varuförsörjningsplaner – som börjar med "PBL innebär" och slutar med "alltså motionen" bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet har i det föregående ställt sig avvisande till de bestämmelser i PBL som ger kommunerna möjlighet att genom utnyttjande av planinstrumentet styra detaljhandelns utveckling. En sådan möjlighet till konkurrensinskränkande ingrepp bör inte finnas. Förslaget i motion 1984/85:1037 (s) om att det skall vara en obligatorisk uppgift för kommunerna att upprätta varuförsörjningsplaner inom ramen för en total serviceplanering ställer sig näringsutskottet med hänsyn härtill naturligtvis inte heller bakom. Näringsutskottet avstyrker sålunda motionen.

7. Markreservation för sol- och vindenergianläggningar

Sten Svensson, Per Westerberg och Lars Ahlström (alla m) anser att den del av utskottets yttrande – under rubriken Markreservation för sol- och vindenergianläggningar – som börjar med "Av vad" och slutar med "aktuell del" bort ha följande lydelse:

Enligt näringsutskottets mening bör förslaget i motion 1985/86:73 (vpk) avvisas. Det är på nuvarande stadium inte realistiskt att räkna med användning av vindkraft för storskalig energiproduktion. Som har framhållits i annat sammanhang (NU 1984/85:30) i en reservation av moderata samlingspartiets företrädare i näringsutskottet är det därför inte motiverat att nu inleda en mycket dyrbar teknisk utveckling och skapa förväntningar om en omfattande utbyggnad av vindkraften. Utifrån denna grundläggande inställning finner näringsutskottet att motionärernas förslag om skyldighet för kommunerna att tillgodose behovet av markreservationer för bl. a. vindkraftsanläggningar saknar förankring i verkligheten. Skulle sådana

anläggningar eller andra energianläggningar där ny teknik, t. ex. solcellsteknik, utnyttjas bli aktuella torde markbehovet kunna tillgodoses inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Näringsutskottet avstyrker med hänsyn till det nu sagda motion 1985/86:73 (vpk) i här aktuell del.

8. Markreservation för sol- och vindenergianläggningar

Ivar Franzén (c) anser att den del av utskottets yttrande – under rubriken Markreservation för sol- och vindenergianläggningar – som börjar med "Av vad" och slutar med "aktuell del" bort ha följande lydelse:

Av vad – – – (= utskottet) – – – och solcellsteknik.

Näringsutskottet finner syftet med förslaget i motion 1985/86:73 (vpk) i och för sig vällovligt. Det ligger i linje med den positiva inställning till de nya energikällorna som riksdagen har gett uttryck för och som, med än större eftertryck, har redovisats och konkretiserats i en reservation av centerpartiets företrädare i näringsutskottet till betänkandet NU 1984/85:30 (s. 179).

Att det – – – (= utskottet) – – – aktuell del.

9. Markreservation för sol- och vindenergianläggningar

Paul Lestander (vpk) anser att den del av utskottets yttrande – under rubriken Markreservation för sol- och vindenergianläggningar – som börjar med "Av vad" och slutar med "aktuell del" bort ha följande lydelse:

Av vad – – – (= utskottet) – – – och solcellsteknik.

Näringsutskottet anser emellertid att introduktionen av nya energikällor måste stödjas ytterligare för att den skall kunna ske i önskvärd omfattning. I dagens energisituation, där den alltmer utbyggda kärnkraften blockerar varje alternativ utbyggnad av elkapacitet, är det uppenbart att t. ex. vindkraften inte kommer att kunna utnyttjas i önskvärd omfattning utan en av samhället planerad och stödd introduktion. Ett genomförande av förslaget i motion 1985/86:73 (vpk) om en föreskrift i PBL av innebörd att behovet av markreservationer för sol- och vindenergianläggningar skall tillgodoses vid kommunernas planläggning skulle främja en sådan introduktion. Ett ytterligare skäl för en föreskrift av detta slag är att flertalet kommuner med största sannolikhet på sikt kommer att behöva ta i anspråk sol- och vindenergi för sin energiförsörjning. Näringsutskottet tillstyrker alltså motion 1985/86:73 (vpk) i här aktuell del.

Lagrådsremiss med förslag till vissa ändringar i det i proposition 1985/86:1 framlagda förslaget till ny plan- och bygglag

1. Sammanfattning

I lagrådsremissen läggs fram förslag till vissa ändringar i propositionen 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag i avsikt att undanröja den oklarhet som förts fram i fråga om lagens förenlighet med regeringsformens regler om normgivning.

Bostadsutskottet har utarbetat förslag till ändringar i propositionens lagförslag med innebörden att klargöra att översiktsplanerna inte utgör bindande planeringsunderlag. Vidare har beträffande områdesbestämmelser och detaljplaner ändringar gjorts i avsikt att avgränsa den personkrets som berörs av dessa planformer.

2. Ärendets hittillsvarande behandling i regeringen, lagrådet och riksdagen m. m.

2.1 Inledning

Den 20 oktober 1983 överlämnade regeringen till lagrådet för yttrande en lagrådsremiss med förslag till ny plan- och bygglag. I remissen föreslogs en ny plan- och bygglag, PBL, som skall ersätta byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612) och lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Lagrådet avgav den 12 mars 1985 yttrande i ärendet.

Vid regeringssammanträde den 23 maj 1985 beslöt regeringen att genom proposition (prop. 1985/86:1) föreslå riksdagen att anta det av lagrådet granskade förslaget till plan- och bygglag med vidtagna ändringar och tillägg.

Riksdagen beslöt vid sammanträde den 14 oktober 1985 hänvisa propositionen till bostadsutskottet. Med anledning av propositionen väcktes 15 motioner.

Bostadsutskottet beslöt den 5 november 1985 bereda bl. a. konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och de motioner som väckts med anledning av den. Konstitutionsutskottet avgav sitt yttrande (KU 1985/86:8 y) den 4 februari 1986. Yttrandet har som bilaga fogats till denna lagrådsremiss. I yttrandet behandlas i huvudsak de delar av propositionen och motionerna som rör kommunernas befogenheter att fatta beslut om markanvändning och bebyggelse. En sammanfattning av yttrandet lämnas nedan (avsnitt 2.3.3). Bostadsutskottet beslöt den 13 februari 1986 att

lagrådets synpunkter skulle inhämtas främst på de delar av propositionen och på de motioner som tagits upp i konstitutionsutskottets yttrande.

Bostadsutskottet framlägger härmed för lagrådets yttrande förslag till ändringar i det i proposition 1985/86:1 framlagda förslaget till ny plan- och bygglag.

2.2 Plansystemets uppbyggnad enligt PBL m. m.

I propositionen (s. 69–71) beskriver bostadsministern det nuvarande plansystemet och en önskvärd modernisering av det på följande sätt.

I grova drag ser dagens plansystem ut på följande sätt. Generalplan skall ange grunddragen för markens användning till olika ändamål, t. ex. till tätbebyggelse, friluftsliv, viktigare trafikleder och andra allmänna platser (9 § BL). På framställning av kommunen kan generalplanen fastställas av länsstyrelsen. Den får då vissa rättsverkningar som inte finns hos en generalplan som bara är antagen av kommunen. Stadsplan skall upprättas i den mån det genom kommunens utveckling behövs för den närmare regleringen av bebyggelsen (24 § BL). Kommunerna har ansvaret för att gator byggs och underhålls inom områden med stadsplan. Om tätbebyggelse har uppkommit eller om sådan bebyggelse kan väntas uppkomma i ett område och stadsplan inte anses böra upprättas, skall byggnadsplan upprättas i den mån sådan plan anses behövlig för reglering av bebyggelsen (107 § BL). Inom områden med byggnadsplan är det de enskilda fastighetsägarna som ansvarar för plangenomförandet. Både stadsplan och byggnadsplan skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen. Båda planformerna ger en viss s. k. byggrätt – dvs. åtgärder som är förutsatta i planen kan i princip inte vägras.

De problem som finns med dagens plansystem skulle mycket kort kunna beskrivas på följande sätt.

Den översiktliga planform för inomkommunal planering som anvisas i byggnadslagen, generalplan, används mycket sällan. I vart fall brukar kommunerna inte låta generalplaner fastställas. Den översiktliga planeringen har i stället – som jag snart skall belysa – kommit att ta sig andra former än de som anges i lagen. Kommunerna arbetar med kommunöversikter, områdesplaner m. m., som inte regleras i byggnadslagstiftningen. Här finns det ett behov att modernisera lagen så att den kommer att erbjuda sådana former för den översiktliga planeringen som fyller kraven på medborgarinflytande och på statlig medverkan.

Det finns inte längre några bärande skäl att ha kvar två olika planformer för den mer detaljerade planläggningen, stadsplan och byggnadsplan. Ett allmänt önskemål är att dessa slås ihop till en planform, inte minst därför att de har kommit att användas för likartade syften och för områden av ungefär samma karaktär. Vidare ligger det ett stort problem i att byggrätterna enligt stadsplaner och byggnadsplaner formellt inte har någon begränsning i tiden. Kommunerna iakttar stor försiktighet med att upphäva eller ändra dessa planer, även sådana som har blivit föråldrade. I stället har

nybyggnadsförbud utfärdats för planområdet. Dessa förbud har i sin tur blivit långvariga. På det sättet har det uppstått en "ond cirkel" som nu måste brytas.

Gällande byggnadslagstiftning är i hög grad inriktad på reglering av ny bebyggelse och exploatering av mark. Urbanisering och tätortstillväxt har nu av olika skäl minskat i betydelse som planläggningsproblem. I stället träder frågor om resurshushållning, friluftslivets markbehov, byggnadsunderhåll samt social och teknisk förnyelse av våra tätorter i förgrunden för planeringsintresset.

Plansystemet bör ha sin funktion som en länk mellan, å ena sidan, de bestämmelser i lagen om lämplig markanvändning, bebyggelsemiljö- och byggnadsutformning som jag senare kommer att föreslå (kravbestämmelserna) och, å andra sidan, reglerna om lov, som kan sägas utgöra en kontroll av att kraven efterlevs. Man kan med andra ord se det så att planerna innehåller den tolkning och precisering av kravbestämmelserna som kan utgöra ett beslutsunderlag vid den byggandes projektering och samhällets prövning av lov.

Planeringsuppgifterna kommer sannolikt att växla genom åren. Det är därför nödvändigt att många olika typer av planläggningsproblem kan lösas med hjälp av plansystemet. Detta bör därför utformas med en hög grad av flexibilitet och allmängiltighet. Detta förutsätter bl. a. att de bestämmelser som reglerar planernas innehåll ges en ganska allmän utformning. Däremot bör bestämmelserna om förfarandet när planer upprättas och antas på ett tydligt sätt anpassas till de verkningar för offentliga organ och enskilda som planerna får.

I lagen bör därför föreskrivas de demokratiska beslutsformerna samt det obligatoriska och det möjliga innehållet för varje planform. Med detta synsatt finns det inget skäl att i PBL skapa flera olika planformer med likartad verkan. En viktig utgångspunkt är också att plansystemet så nära som möjligt anknyter till den praxis som råder i dag. Mot denna bakgrund anser jag att plansystemet i grova drag bör bestå av följande delar:

1) Obligatorisk översiktsplan med mål och riktlinjer för en lämplig bebyggelseutveckling för kommunens hela yta. Planen skall inte ha någon bindande verkan mot enskilda. Den utgör ett beslutsunderlag för detaljplan och vid prövningen av ansökningar om lov. Översiktsplanen kan ändras och fördjupas för olika delområden. För begränsade områden och i vissa bestämda avseenden kan översiktsplanens riktlinjer befästas i form av områdesbestämmelser med bindande verkan för enskilda och myndigheter. Sådana bestämmelser grundar dock ingen byggrätt. I vissa fall kan de leda till sådana inskränkningar för fastighetsägare att ersättning aktualiseras när bestämmelserna hävdas.

2) Detaljplan för den närmare regleringen av markens användning, bebyggelse och andra anläggningar. Planen, som är en sammanslagning av dagens stadsplan och byggnadsplan, 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.

3) Regionplan för frivillig samordning av flera kommuners planläggning.

Jag återkommer inom kort med en något fylligare presentation av översiktsplanen och detaljplanen. Först vill jag emellertid ta upp frågan om planformernas inbördes samband.

PBL-utredningen föreslår att de olika planformerna skall vara knutna till varandra på så sätt att de översiktliga planerna skall tjäna till ledning för de mera detaljerade. Flera remissinstanser har påtalat denna bundenhet som olämplig och hävdat att den leder till ett stelt och omständligt system. Utredningens konstruktion utgår från tanken att ändringar i markanvändningen är kända långt i förväg och därför kan förutses och behandlas i de översiktliga planerna.

Jag anser att det finns fog för kritiken. Plansystemet måste både ha framåtsyftande, offensiva inslag och ge möjlighet att snabbt behandla uppkommande nya situationer. Vid ställningstaganden till nya projekt används normalt tillgängliga planer på alla nivåer tillsammans med andra kunskaper om fysiska, ekonomiska och sociala förhållanden som underlag för att bedöma lämpligheten och nå bästa möjliga helhetslösning. Plansystemet måste i denna situation fungera som hjälpmedel och inte som ett svårforcerat hinder, byggt på felaktiga eller tidigare okända förutsättningar. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att några tvingande bindningar mellan planerna inte bör finnas.

2.3 Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp

2.3.1 Lagrådet

I lagrådets yttrande anförs inledningsvis att lagrådsremissen innehåller flera i sak förtjänstfulla nyheter. En sådan är att varje kommun åläggs att ha en i lag reglerad översiktsplan som skall omfatta hela kommunen och hållas aktuell. En annan är att de nuvarande detaljplanerna, stadsplan och byggnadsplan, ersätts av en enda plan, detaljplan, vilket innebär en förenkling. Reglerna om allmänhetens möjligheter till insyn och inflytande innebär en bättre förankring av planerna hos medborgarna. Även andra fördelar med PBL-remissen tas upp av lagrådet. Avslutningsvis anför lagrådet i denna del att lagrådet ser det som en vinning att en ny plan- och bygglag i huvudsaklig överensstämmelse med den framlagda lagrådsremissen föreläggs riksdagen. Lagrådets erinringar och anmärkningar både i vissa övergripande frågor och beträffande enskildheter får inte enligt lagrådet skymma bilden av lagrådets i grunden positiva inställning till förslaget i sak.

En huvudsaklig invändning som har avgörande betydelse för den fortsatta riksdagsbehandlingen rör frågan om den kommunala kompetensen enligt PBL är av den arten att den kan innefatta normgivning. I denna del anförs i lagrådets yttrande (s. 3–9) följande.

Ett karakteristiskt drag i förslaget är att det kommunala inflytandet över planläggningen förstärks. Länsstyrelsernas fastställelseprövning av planer slopas i sin nuvarande form och kommunerna får ett betydande mått av

frihet att inom ramen för lagens allmänt hållna bestämmelser själva utforma planerna och reglera markanvändning och bebyggelse. En huvudfråga att i detta sammanhang ta ställning till är om denna reglering, sådan den föreligger enligt förslaget, är förenlig med bestämmelserna i regeringsformen (RF) om normgivning. I lagrådsremissen berör departementschefen frågan endast såvitt gäller ett av planinstituten nämligen översiktsplanen; lagrådet återkommer strax till det åsyftade uttalandet. I övrigt är denna konstitutionella fråga inte behandlad vare sig av PBL-utredningen eller, såvitt lagrådet kunnat finna, av dem som yttrat sig över utredningens förslag.

Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag dvs. i föreskrifter beslutade av riksdagen. Frågor om användningen av mark- och vattenområden och om bebyggelse hör till det lagstiftningsområde som avses i nämnda lagrum. Med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 3 kan riksdagen utan hinder av 3 § i lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om "utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö". Denna rätt att delegera normgivning i fråga om byggande tillkom genom en ändring av RF år 1976. Ändringen (prop. 1975/76:209 s. 162 f) motiverades av behovet att kunna ta in byggnadsstadgans mera detaljbetonade regler om byggande samt föreskrifterna i Svensk byggnorm 1975 i en eller flera regeringsförfattningar. En i riksdagen väckt motion med yrkande om avslag på propositionen under hänvisning till att ett för de enskilda människorna centralt område skulle komma att undandras riksdagens lagstiftning avstyrktes av konstitutionsutskottet. Utskottet erinrade om att riksdagen vid begagnande av den föreslagna delegationsmöjligheten kunde och borde närmare precisera de befogenheter regeringen skulle få och att avsikten självfallet inte var att delegeringen skulle omfatta annat än befogenheter att meddela detaljbetonade föreskrifter (KU 56 s. 41).

Om riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter, kan riksdagen också enligt 8 kap. 11 § medge regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s.k. subdelegation. Subdelegation måste gå över regeringen. Riksdagen kan inte delegera sin normgivningsmakt direkt till en förvaltningsmyndighet – här bortses från myndigheter som lyder direkt under riksdagen – eller till en kommun. Kommunernas rätt enligt PBL att ge föreskrifter om utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö grundar sig inte på någon delegation utan följer direkt av vissa i PBL givna lagregler. Riksdagen kan inte avhända sig sin normgivningsmakt i annan ordning än den 8 kap. RF föreskriver. Av det anförda följer att PBL:s lagregler om rätt för kommunerna att reglera markanvändning och att ge föreskrifter om utformningen av byggnader m. m. är grundlagsenliga endast under förutsättning att regleringen inte utgör normer i RF:s mening.

RF:s normbegrepp är inte närmare preciserat i RF. Inte heller ger RF:s

förarbeten någon säker ledning när det gäller att klargöra innebörden av det normbegrepp på vilket 8 kap. vilar. Enligt propositionen med förslag till ny RF (1973:90 s. 203 f) avses rättsregler och det sägs att dessa kännetecknas i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. De kännetecknas vidare av att de inte bara avser ett visst konkret fall utan har generell giltighet. Det sistnämnda kravet får enligt propositionen anses uppfyllt om föreskriften avser exempelvis situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

I remissen till lagrådet tar departementschefen som förut nämnts upp frågan om huruvida föreskrifter som meddelas i en översiktsplan utgör sådana normer som avses i 8 kap. RF. Det sägs här (s. 35) att, om översiktsplanens riktlinjer för prövningen av bygglov och beslut om markanvändning skulle vara bindande för efterföljande beslut – något som departementschefen anser i och för sig skulle vara både logiskt och rationellt – översiktsplanen får anses innehålla sådana föreskrifter. Av betydelse härvid är, framhålls det, att översiktsplanen får en stor geografisk omfattning och att den riktar sig till en obestämd krets av personer. I anslutning härtill framhåller departementschefen att delegation av sådana markanvändningsfrågor som är aktuell inte enligt 8 kap. RF kan ske till kommunerna och att det sålunda inte är möjligt att genomföra en decentralisering till kommunerna som innebar att de får normgivningskompetens i markanvändningsfrågor dvs. befogenhet att meddela föreskrifter. – Det är alltså det förhållandet att översiktsplanen enligt departementschefens mening inte är bindande för myndigheter och enskilda som medför att den inte skulle innehålla normer i RF:s mening. Den argumentering som sålunda förs i fråga om översiktsplanens konstitutionella natur torde gälla även i fråga om regionplanen.

Lagrådet vill till en början uppehålla sig vid frågan om översiktsplanen, sådan den är utformad enligt det till lagrådet remitterade förslaget, innehåller normer av det slag som avses i 8 kap. RF. Enligt 4 kap. 1 § PBL skall översiktsplanen vara ett underlag för beslut om användningen av mark och vatten samt om kommunens närmare planläggning. Den skall sålunda ligga till grund för den prövning som enligt PBL ankommer på kommunstyrelse eller byggnadsnämnd när de efter delegation från kommunfullmäktige antar en detaljplan eller områdesbestämmelser. Den skall vidare vara vägledande vid byggnadsnämndens prövning av ansökningar om lov till åtgärder utanför detaljplan. Slutligen är den avsedd att inverka vid den tillståndsprövning som olika statliga myndigheter har att göra enligt andra lagar än PBL t.ex. prövning av tillstånd enligt vattenlagen eller koncession enligt minerallagen. Såsom departementschefen understryker på flera ställen i remissen (bl.a. s. 69) är översiktsplanen tänkt att behandla de långsiktiga, strategiska frågorna för markanvändning och byggande och närmast vara av programmässig och vägledande art. Den skall vara ett instrument för kommunen att omsätta sitt politiska program i riktlinjer för planläggning och tillkomsten av bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar.

Med riktlinjer skall, sägs det, förstås rekommendationer som kan bilda underlag för senare beslut.

Det har i såväl doktrin som praxis rått en viss osäkerhet i frågan huruvida "riktlinjer", "rekommendationer" och "anvisningar" är normer i RF:s mening. Lagstiftaren har haft att ta ställning till frågan bl.a. när det gällt att avgöra vilka lagar och förordningar som skall kungöras enligt 8 kap. 19 § andra stycket RF. I 1 § andra stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar sådant lagrummet lyder enligt en nyligen vidtagen ändring (SFS 1984:211) skall med författningar i nämnda lag förstås "lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter". Definitionen som sådan säger väl inte så mycket om innebörden av begreppet föreskrift i RF men den har sitt intresse såsom ett försök från lagstiftarens sida att få en klarare gräns mellan bindande och icke-bindande regler i författningar beslutade av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen. Ursprungligen hänförde kungörandelagen (prop. 1975/76:112) till författning inte bara bindande regler utan även sådana icke-bindande anvisningar som hade till syfte att främja en enhetlig rättstillämpning eller att bidra till att utveckla praxis i en viss riktning. Däremot borde regler som anvisade hur en person lämpligen kunde förfara i vissa hänseenden men som lämnade honom fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet inte anses som författningar. Ändringen av kungörandelagen år 1984 innebar att begreppet författning reserverades för bindande regler och att rekommendationer av typen anvisningar lämnades utanför. Ett syfte med ändringen var (prop. 1983/84:119 s. 13 f) att få kungörandelagen i bättre överensstämmelse med RF och dess förarbeten.

Översiktsplanen skall såsom nyss nämnts vara av programmässig och vägledande art. Detta hindrar emellertid inte att, såsom departementschefen säger (s. 78), "ändamålet (med planen) ibland kan vara precist både till innehåll och avgränsning". Flera exempel härpå ges. Riktlinjer av typen "ingen bebyggelse får tillkomma" får sägs det (s. 203) stor genomslagskraft, om det skyddsvärda intresset är starkt och väl underbyggt. I specialmotiveringen till 8 kap. 11 § PBL (s. 578 ff) ges andra exempel på hur uttryck i översiktsplanen kan få en i praktiken avgörande betydelse i bygglovsärenden. Planens betydelse när statliga myndigheter har att pröva frågor om markanvändning enligt andra författningar än PBL berörs på s. 343 f. Departementschefen säger här att det synsätt han anlagt i fråga om översiktsplanens betydelse för efterföljande bygglovsbeslut i allt väsentligt bör kunna anläggas även på beslut enligt dessa författningar. Departementschefens nu återgivna uttalanden ansluter sig väl till den vikt som i praxis och andra sammanhang tillmätts kommunala översiktsplaner. I rättsfallet NJA 1978 s. 261 har Högsta domstolen ansett hinder mot en begärd avstyckning föreligga och därvid grundat sitt avgörande på att avstyckningen stred mot riktlinjerna i kommunöversikten. Vid behandlingen av förslaget till den nya vattenlagen framhöll departementschefen (prop. 1981/82:130 s. 95 f) att en genomarbetad översiktsplan med god

kommunal förankring kunde, även om den inte direkt skulle kunna ligga till grund för ett avslag på en ansökan om tillstånd till ett vattenföretag, likväl beaktas på i huvudsak samma sätt som en fastställd stads- eller byggnadsplan med bestämmelser i ämnet. Lagrådet (s. 278) fann att uttalandet stod i god överensstämmelse med den ståndpunkt som intagits i praxis vad gäller betydelsen av planer och översikter av ifrågavarande slag.

När i det lagstiftningsärende varom nu är fråga departementschefen hävdar att översiktsplanen inte är att anse som normgivning synes han fästa en avgörande vikt vid att myndigheterna är skyldiga att självständigt pröva planens innehåll och att denna prövning kan ge ett annat resultat än det planen förutsatt. Sådana fall kan helt visst tänkas. Exempelvis skall byggnadsnämnden, om den finner att bygglov utanför detaljplan inte bör ges eftersom byggplatsen inte svarar mot kraven i 2 kap. PBL, vägra bygglov, även om det i översiktsplanen angetts att bebyggelse får förekomma. Likaså skall byggnadsnämnden, ehuru översiktsplanen av hänsyn till ett allmänt intresse anger restriktivitet i fråga om byggande, ge bygglov om den finner att ett enskilt intresse väger tyngre än det allmänna intresset. Lagrådet vill emellertid framhålla att utrymmet för en sådan självständig prövning beror av hur konkret och bestämt översiktsplanen är utformad. Av betydelse är också att översiktsplanen antas av kommunfullmäktige och följaktligen uttrycker kommunens politiska vilja. Vid fullmäktiges antagande av en översiktsplan skall både allmänna och, i den mån de är kända, enskilda intressen beaktas. 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. Det sagda förutsätter självfallet att översiktsplanen svarar mot PBL:s krav på planläggning. Dessa krav är allmänt hållna och avser sådana övergripande mål för planläggningen som att åstadkomma en socialt lämplig miljö, att hushålla med naturresurser och att förlägga bebyggelse till mark som är lämplig från hälsosynpunkt m. m. (2 kap. 1–3 §§). Huvudansvaret för att dessa krav blir förverkligade vid planläggning ligger hos kommunens förtroendevalda.

I jämförelse med riktlinjer och rekommendationer av det slag som förarbetena till kungörandelagen (1976: 633) tar sikte på får översiktsplanen, om den utformas som ett bestämt och preciserat direktiv, en långt mer rättsgestaltande verkan. Vid sin granskning av förslaget till konsumentkreditlag framhöll lagrådet (prop. 1976/77: 123 s. 349 ff) att vid marknadsdomstolens bedömning av konsumentverkets riktlinjer blir det avgörande inte om avvikelse skett från riktlinjerna utan om näringsidkarens handlande strider mot lag. Det ligger 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. Översiktsplanen kan visserligen inte direkt läggas till grund för ett avgörande och saknar i så måtto – formellt sett – omedelbara rättsverkningar. Emellertid blir den som framgår av det

anförda till den del den innehåller bestämda och preciserade direktiv i realiteten bindande för de tillämpande myndigheterna.

Frågan om detaljplanernas och områdesbestämmelsernas konstitutionella natur berörs, såsom förut nämnts, inte i remissen men tydligen anser departementschefen att dessa planer, som har bindande verkan, inte innehåller bestämmelser av generell art och att därför inte heller de är att anse som författningar. Sannolikt stöder han sig även härvid på kungörandelagen (1976:633) och förarbetena till den. I propositionen med förslag till nämnda lag (prop. 1975/76:112 s. 63 ff) diskuterade dåvarande justitieministern gränsdragningssvårigheter 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 naturen 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 aktuelle 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 jordägare 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. Hans uttalanden berördes inte under riksdagsbehandlingen (KU 1975/76:51).

Det framgår inte klart om justitieministern med "bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen" avsåg även generalplaner vilka ju kan omfatta relativt stora områden. Hans ställningstaganden synes 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 lagrådets mening kan skälen för att inte hänföra dagens stadsplaner och byggnadsplaner till författningar inte utan vidare åberopas när det gäller att bedöma detaljplanens och områdesbestämmelsernas konstitutionella natur. Särskilt gäller detta i fråga om områdesbestämmelserna. Denna nya planform, som kan användas för en rad olika regleringsbehov, har mycket gemensamt med byggnadslagens fastställda generalplaner. Det ligger i linje härmed att fastställda generalplaner enligt övergångsbestämmelserna till PBL skall gälla som områdesbestämmelser. Genom områdes-

bestämmelser kan en kommun reglera markanvändning och bebyggelse inom relativt stora områden. För att bevara karaktären i ett kulturlandskap med stort inslag av bebyggelse (s. 435) kan i områdesbestämmelser föreskrivas bygglovsplikt 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 fäbodar nämns (s. 195) som exempel på bevarandeområden 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 (s. 433) större glesbygdsområden med jord- och skogsbruksfastigheter och spridd bebyggelse huvudsakligen längs vägarna. Här kan kommunen i områdesbestämmelser 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 friluftsändamål 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 det förslag till NRL som remitterats till lagrådet. I denna lag anges genom uppräkning de mark- och vattenområden i riket vilkas användning för vissa ändamål är ett riksintresse. Uppräkningen omfattar bl. a. stora sammanhängande kust-, skärgårds- och fjällområden som skall skyddas mot olämplig exploatering. Tillämpningen av NRL är tänkt att kunna läggas fast med bindande verkan genom detaljplan och områdesbestämmelser. Såsom lagrådet återkommer till under 4 kap. 13 § kan det inte uteslutas att det för enstaka kommuner med speciell karaktär kan visa sig ändamålsenligt att vissa områdesbestämmelser får gälla kommunens hela område.

Områdesbestämmelser av det slag som nu har nämnts kan 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 RF:s mening. Vad som nu har sagts om områdesbestämmelsernas normativa karaktär får anses gälla även beträffande detaljplaner till den del de används för reglering av markanvändning och bebyggelse inom sådana relativt stora områden som har angetts i föregående stycke, jfr lagrådsremissen s. 94. Det skulle möjligen kunna hävdas att de som berörs av planerna genom PBL:s regler om medborgarinflytande vid planernas tillkomst fått en partställning 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 dock verklighetsfrämmande. Man kan inte bortse från att planbesluten kan komma att beröra personer som av olika skäl inte kunnat ta del i beslutsprocessen.

Remissens argument, uttalade eller underförstådda, för att kommunernas planläggning enligt PBL-förslaget – såväl i översiktsplan som i områdesbestämmelser och detaljplan – inte till någon del innefattar normgivning är som framgår av det föregående inte invändningsfria. Om lagstiftning ändock sker med godtagande av remissens ståndpunkt till regeringsformens normbegrepp, medför detta risk för att begreppet kan komma att i andra sammanhang ges ett innehåll som begränsar riksdagens normgivningsmakt. En sådan lagstiftning kan lagrådet inte förorda. Någon tvekan om förslagets grundlagsenlighet hade inte behövt uppkomma om 8 kap. 7 § första stycket 3 RF 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. Det undandrar sig lagrådets bedömande vilka förutsättningar som kan finnas för att vidta sådana ändringar. Lagrådet har övervägt möjligheterna att på andra vägar nå en säker överensstämmelse med regeringsformen. Detta skulle emellertid medföra en revision av grundläggande delar av förslaget. Vid en sådan revision kommer man in på värderingar och ställningstaganden som det inte tillkommer lagrådet att göra. Lagrådet nödgas konstatera att förslaget i vad avser kommunernas befogenheter att i planbestämmelser reglera markanvändning och bebyggelse knappast torde vara förenligt med grundlagen.

2.3.2 Proposition 1985/86:1

Efter att ha redogjort för bestämmelserna om normgivning i RF anför bostadsministern i propositionen (s. 89–93) följande i frågan.

Jag vill till att börja med erinra om att jag redan i samband med lagrådsremissen (s. 34) tog upp grundlagsfrågan. Eftersom den har avgörande betydelse för möjligheten att utan ändring av RF införa ett plansystem med den uppbyggnad som jag nu föreslår, anser jag det angeläget att närmare redovisa min uppfattning.

Som jag snart skall närmare utveckla bygger det nu föreslagna plansystemet i allt väsentligt på det system som nu råder och som gällde även när den nya regeringsformen infördes år 1974. Avskaffandet av länsstyrelsens fastställelseprövning, som är den principiella skillnaden, har ingen inverkan på frågan om planerna är normer eller inte. Avgörande betydelse måste därför tillmätas den inställning till planbeslut enligt byggnadslagstiftningen som kan antas ligga bakom regleringen i 8 kap. RF.

Något uttryckligt besked på den punkten står inte att finna i förarbetena till RF. Man får därför söka ledning i syftena bakom grundlagsreformen.

Ett övergripande syfte var givetvis att skapa garantier för det demokratiska styrelseskicket samt att stärka och förankra folkstyret genom att den praxis som vuxit fram bl. a. beträffande parlamentarismen gavs uttryck också i grundlagen. Detta kan sägas prägla även bestämmelserna om normgivningsmakten i 8 kap.

1809 års RF byggde på en uppdelning av statsmaktens funktioner. Den lagstiftande makten utövades delvis gemensamt av riksdagen och Konungen och delvis av Konungen ensam. Som ett resultat av den utveckling från maktdelning till parlamentarism som växte fram genom konstitutionell praxis under 1809 års RF:s långa giltighetstid kom lagstiftningsuppgiften att alltmer förskjutas i riktning mot riksdagen.

Den nya regeringsformen utgår från grundsynen att vad som skall beslutas av riksdagen är i första hand det som anses vara av särskilt stor betydelse för medborgarna och för samhällslivet i övrigt. Folket bör med andra ord genom sina representanter fatta beslut om bl. a. de normer som föreskriver inskränkningar i medborgarnas frihet eller rätt till egendom. Ett krav som utmärker rättsstaten är att medborgarna skall behandlas normmässigt. Av det kravet följer att rättsregler 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 vid tillkomsten av RF också en gräns för möjligheterna att delegera normgivning från riksdagen. De bästa möjligheterna till offentlig redovisning, öppen debatt och ett meningsutbyte ansågs ligga i riksdagsbehandlingen. Saken kan också uttryckas så att de mest betydelsefulla politiska besluten skall fattas av det organ som bäst avspeglar opinionerna inom befolkningen. När en norm väl är utfärdad ankommer det på domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ att tillämpa den i konkreta fall.

Det bör framhållas att det vid RF:s tillkomst ansågs att den kompetensfördelning beträffande normgivningsmakten som inom olika rättsområden hade utbildats i praxis ansågs vara i stort sett ändamålsenlig och att den därför kunde i huvudsak läggas till grund för RF:s fördelning av normgivningskompetensen. Avsikten var alltså inte att normbegreppet skulle undergå några mer betydande förändringar genom RF:s införande (prop. 1973:90 s. 203 f och 207, se även KU 1979/80: 50 s. 87).

Mot denna bakgrund är det knappast realistiskt att anta att avsikten kan ha varit att RF:s bestämmelser om normgivningsmakten skulle ha den konsekvensen 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 ligger närmast till hands är att planbeslut enligt dagens byggnadslagstiftning skall ses som en form av rättstillämpning, som enligt grundlagen inte är förbehållen riksdagen.

Denna uppfattning om planbeslutens karaktär kan anses bekräftad genom att riksdagen beslutat anta prop. 1975/76: 112 med förslag till lag om

kungörande av lagar och andra författningar. I sitt anförande till propositionen (s. 63 ff) diskuterade dåvarande justitieministern de gränsdragningssvårigheter 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 en växt av viss art där den växer vilt. Däremot kunde den generella naturen 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 aktuelle 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 ärenden om fastställelse av detaljplan ansåg justitieministern att bl. a. beslut om bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen, beslut om förbud mot byggande, schaktning m. m. enligt samma lagstiftning och beslut om naturreservat eller naturvårdsområde enligt naturvårdslagen inte borde hänföras till författning. Däremot borde föreskrifter som riktade sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t. ex. ett län, anses ha så generell karaktär att de borde bedömas höra till kategorin författningar.

Justitieministerns uttalanden lämnades utan erinran av riksdagen (KU 1975/76: 51, rskr 362).

Enligt min uppfattning finns det inte några helt nya element i PBL:s plansystem som kan medföra en principiellt ändrad syn på planbeslutens konstitutionella karaktär. Besluten måste alltså betraktas antingen som förvaltningsbeslut (detaljplan och områdesbestämmelser) eller enbart som beslutsunderlag (översiktsplan) inför kommande rättstillämpning.

Beträffande detaljplaner är parallellen med dagens bebyggelseplaner helt klar. De är avsedda att omfatta lokalt begränsade områden och deras rättsverkningar träffar en bestämd personkrets. Inte heller blir fler personer än i dag rent faktiskt berörda av planbesluten.

Skillnaderna mellan detaljplaner och områdesbestämmelser enligt PBL är helt marginella i fråga om regleringsmöjligheterna. Områdesbestämmelser kan visserligen användas också för att avsätta mark som friluftsområden. Eftersom liknande beslut enligt naturvårdslagen anses vara förvaltningsbeslut, bör utan tvivel även områdesbestämmelser räknas till samma kategori. Områdesbestämmelserna har stora likheter med dagens generalplaner, som enligt *min mening – med hänsyn till den utformning som de* har fått i praktiken – måste anses vara förenliga med RF. Att områdesbestämmelser kan användas för att reglera markanvändningen inom områden av riksintresse förändrar givetvis inte bilden. Inte heller i dessa fall får områdesbestämmelserna täcka annat än begränsade områden. För att det inte skall råda någon tvekan om mina avsikter på den punkten anser jag att det av lagtexten tydligt bör framgå att områdesbestämmelser får antas för

begränsade områden av kommunen. Det finns för övrigt inte något praktiskt behov av att med områdesbestämmelser skydda alla nationella intressen, eftersom skyddet följer direkt av lagbestämmelser.

I det nyss nämnda lagstiftningsärendet om kungörandelagen behandlades inte beslut av den karaktär som översiktsplanen har. Därför är det befogat att jag närmare motiverar min ståndpunkt beträffande översiktsplanen.

Jag vill till att börja med erinra om att det i PBL föreskrivs bl. a. att byggnadsnämnden som en specialreglerad myndighet skall svara för handläggningen av bygglovsärenden. I PBL förutsätts vidare att kommunerna i ett större sammanhang skall utreda vilka allmänna intressen som bör hävdas bl. a. vid prövningen av bygglovsärenden och inom vilka olika områden som det finns skäl att beakta dessa intressen. Den form som PBL tillhandahåller för detta är översiktsplanen. Den skall utgöra ett instrument för kommunfullmäktige att på ett samlat sätt uttrycka kommunens principiella uppfattning om vilka av de i lag angivna allmänna intressena som inom olika områden framstår som aktuella att vägas mot de enskilda intressena vid bl. a. tillståndsprövning. Detta syfte kunde lika väl uppnås genom att fullmäktige i varje uppkommande ärende redovisade sina överväganden i ett yttrande till byggnadsnämnden. En sådan ordning torde vara helt invändningsfri från grundlagssynpunkt men är naturligtvis av flera skäl otänkbar. De praktiska olägenheterna skulle bli mycket stora och dessutom skulle kommunerna knappast kunna tillfredsställa kraven på enhetlighet, konsekvens och god framförhållning. Även lagrådet har som en av de förtjänstfulla nyheterna i reformen nämnt att varje kommun åläggs att ha en i lag reglerad översiktsplan som skall omfatta hela kommunen och hållas aktuell.

Enligt den föreslagna lagtexten 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 prövningen är uteslutande bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL samt bestämmelserna i naturresurslagen. Översiktsplanens funktion vid bygglovsprövningen är 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 alltså i själva verket kunna gestaltas på precis samma sätt, även om inte översiktsplanen fanns med i beslutssystemet. Detta styrker ytterligare min uppfattning att översiktsplanen inte utgör en norm.

Lagrådets slutsats att planen – i vissa delar – i realiteten blir bindande för de tillämpande myndigheterna synes till en del grundas på ett exempel där utgangspunkten är att översiktsplanen inom ett visst område innefattar en avvägning av samtliga intressen, allmänna och enskilda, och entydigt anger fullmäktiges mening hur marken skall användas. Enligt lagrådet är det i ett sådant fall knappast tänkbart att kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden detaljplanerar området i strid mot planen eller att byggnads-

nämnden beviljar ett bygglov som är oförenligt med planen.

Det kan till att börja med ifragasättas om det i praktiken kan vara så att samtliga enskilda intressen som kan uppkomma under planens giltighetstid, är kända när planen upprättas. Dessa intressen växlar ofta "över tiden", t. ex. på grund av utvecklingen i kommunen eller helt enkelt på grund av att fastigheter byter ägare. När det gäller byggnadsnämndens och kommunstyrelsens bundenhet av översiktsplanen, hör det till bilden att rätten att anta detaljplaner och områdesbestämmelser tillkommer fullmäktige, som har rätt att delegera vissa beslutsbefogenheter till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Från konstitutionell synpunkt torde det inte finnas hinder för att fullmäktige i sitt delegationsbeslut ger närmare föreskrifter till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden om hur och under vilka förutsättningar den delegerade beslutanderätten får användas. Bestämmelserna i PBL utgör dock inte något hinder mot att t. ex. byggnadsnämnden antar en detaljplan som strider mot översiktsplanen, om nämnden finner att de allmänna lagreglerna om lämplig utveckling i kommunen bör leda till detta. Det är tvärtom förutsatt att så kan ske (5 kap. 11 § första stycket i det remitterade förslaget).

En parallell till översiktsplanens riktlinjer är enligt min mening de riktlinjer som konsumentverket utarbetar till ledning för tillämpningen av konsumentkreditlagen. Vid sin granskning av förslaget till konsumentkreditlag framhöll lagrådet (prop. 1976/77:123 s. 349 ff) att vid marknadsdomstolens bedömning av konsumentverkets riktlinjer blir det avgörande inte om avvikelse skett från riktlinjerna utan om näringsidkarens handlande strider mot lag.

I sitt yttrande över PBL-förslaget anför *lagrådet* att det ligger 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 lagrådet blir planen till den del den innehåller bestämda och preciserade direktiv i realiteten bindande för de tillämpande myndigheterna.

Jag kan inte ställa mig bakom ett sådant betraktelsesätt. Genom de nyss återgivna bestämmelserna om översiktsplanen och genom beslutssystemets uppbyggnad i övrigt har de rättsliga relationerna mellan kommunfullmäktige och de tillämpande myndigheterna bestämts på ett tydligt sätt. Lagrådet synes i sitt resonemang utgå från att dessa myndigheter kan "uppfatta" relationerna till fullmäktige på ett annat sätt än det som lagtexten ger uttryck för. Ett sådant antagande utgör enligt min mening knappast någon hållbar grund för slutsatsen att översiktsplanen i vissa situationer skulle vara bindande. Givetvis kan man inte bortse från att det kommer att träffas avgöranden enligt PBL som av en eller annan anledning är felaktiga. Sådana avgöranden – t. ex. ett beslut varigenom byggnadsnämnden utan att beakta det enskilda intresset avslår en ansökan om lov enbart med en hänvisning till översiktsplanens riktlinjer – kan emellertid rättas till av överinstanserna. Att länsstyrelserna och regeringen – inte bara formellt

utan även faktiskt – står fria gentemot kommunfullmäktige torde vara obestridligt.

Sammanfattningsvis anser jag således i motsats till lagrådet att det nu föreslagna plansystemet i alla delar är förenligt med bestämmelserna om lagar och andra föreskrifter i 8 kap. RF.

2.3.3 Konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottets yttrande till bostadsutskottet om förslaget till PBL rör i huvudsak kommunernas befogenheter att fatta beslut om markanvändning och bebyggelse. Utskottet redovisar i sammanfattning vad i lagrådets yttrande och i propositionen anförts om plansystemets förenlighet med RF. Utskottets ställningstagande har följande lydelse.

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.

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.

3. Utskottet

3.1 Inledning

Som framgått av redogörelsen ovan (avsnitten 2.3.1 och 2.3.2) har i lagrådets yttrande och i proposition 1985/86:1 med förslag till en ny plan- och bygglag (PBL) förts fram olika uppfattningar beträffande frågan om plansystemet enligt PBL är förenligt med normbegreppet i regeringsformen (RF).

I sitt yttrande i frågan till bostadsutskottet har konstitutionsutskottet enhälligt anfört att den oklarhet som uppkommit genom att det finns utrymme för att komma till olika tolkningsresultat måste tas i särskilt beaktande och att det inte är acceptabelt att det efter riksdagsbehandlingen kvarstår osäkerhet om bygglagstiftningens förenlighet med grundlag. Enligt konstitutionsutskottets uppfattning bör bostadsutskottet företa sådana ändringar i det föreliggande regeringsförslaget att osäkerheten undanröjs. Det gäller – fortfarande enligt konstitutionsutskottet – 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.

Avslutningsvis förutsätter konstitutionsutskottet att bostadsutskottet låter det omarbetade förslaget granskas ur konstitutionell synpunkt av lagrådet och konstitutionsutskottet.

Bostadsutskottet har ingen annan uppfattning än konstitutionsutskottet när det gäller behovet att undanröja osäkerheten beträffande den föreslagna bygglagstiftningens förenlighet med grundlagen. Som framgår av lagrådets yttrande kan klarhet i frågan åstadkommas antingen genom ändringar i RF eller genom ändringar i PBL-förslaget.

Förutom i lagrådets yttrande och i propositionen har frågan om PBL-förslaget och dess förenlighet med RF:s normbegrepp tagits upp även i vissa motioner.

I moderata samlingspartiets partimotion 1985/86:66 tas upp lagrådets invändningar mot PBL-förslagets rättsliga status. Motionärerna redovisar lagrådets inställning i frågan och anger att de inte kan acceptera förslag som innebär kringgående av de regler som utgör grundvalen för det svenska rättssamhället. Propositionen bör enligt motionärerna därför avslås i sin helhet. I stället förordas att plan- och byggnadslagstiftningen successivt revideras genom delreformer inom vissa angelägna områden. Beträffande den översiktliga planeringen anges att den skall vara frivillig och ta sikte på ökad flexibilitet.

I centerpartiets partimotion 1985/86:69 föreslås en omarbetning av PBL-förslaget så att förenligheten med grundlagen framstår som helt klar. Bl. a. bör klargöras att översiktsplanen inte får användas för att ge direktiv som skall tillkomma genom andra planinstrument. Översiktsplanens utformning bör anpassas efter kommunens situation och begränsas till en utvecklingsplanering, något som enligt motionärerna innebär att stora områden kan undantas från egentlig planering.

Folkpartiet behandlar förslaget till PBL i partimotion 1985/86:80. Motionärerna anser att det är tveksamt om PBL:s plansystem står i överensstämmelse med grundlagen. Om PBL genomförs, enligt förslaget i propositionen, kommer det enligt motionärerna att uppstå osäkerhet om planer är giltiga eller ej. Riksdagen bör därför begära att regeringen återkommer med ett förslag som bl. a. innebär att det står helt klart att PBL är förenlig med grundlagen. Enligt vad utskottet erfarit är motionärernas uppfattning därvid att en omarbetning av PBL-förslaget bör företas i avsikt att undanröja den av lagrådet framförda invändningen om att förslaget inte låter sig förenas med RF:s normbegrepp. Motionärerna anför att det är angeläget att inte ställa alltför höga krav på innehållet i översiktsplanerna.

Liksom lagrådet pekar således vissa av motionärerna på möjligheten att genom revideringar i PBL-förslaget bringa detta i överensstämmelse med RF:s normbegrepp. En sådan överarbetning har också enhälligt förordats av konstitutionsutskottet.

Den enighet som sålunda manifesterats i konstitutionsutskottet bör ligga till grund för det förslag som bostadsutskottet beslutar överlämna till lagrådet för yttrande.

Liksom konstitutionsutskottet finner bostadsutskottet att en revision av PBL-förslaget bör göras i avsikt att klargöra att översiktsplanerna inte utgör ett bindande planeringsunderlag. Vidare bör preciseringar göras beträffande områdesbestämmelserna och detaljplanerna i enlighet med vad konstitutionsutskottet förordat.

Nedan behandlar utskottet utformningen av dessa revideringar och lägger fram ett förslag i avsikt att undanröja den ovan nämnda oklarheten.

3.2 Översiktsplaner

3.2.1 Den hittillsvarande översiktliga planeringen

Generalplan är den översiktliga planform för den kommunala planeringen som för närvarande anvisas i byggnadslagen (BL). Enligt BL följer vissa rättsverkningar endast av fastställd generalplan. Det har dock endast i ett fåtal fall hänt att kommunen sedan den antagit en generalplan fört fram den till fastställelse av länsstyrelsen.

Vid sidan av reglerna i BL har utvecklats översiktliga planformer. Exempel på sådana planformer är kommunöversikt, markdispositionsplan och områdesplan. Behovet av dessa informella planformer har accentuerats i anslutning till den fysiska riksplaneringen. Det kan erinras om att kommunöversikter inte sällan innehåller riktlinjer avsedda att ligga till grund för de planmässiga överväganden som för närvarande gäller för bl. a. byggnadslovsprövningen utanför detaljplanelagda områden. Trots att det sålunda inte finns några formella krav att utarbeta sådana översikter har nästan alla kommuner antagit kommunöversikter. Dessa informella planer har ofta handlagts enligt BL:s regler för antagen generalplan. Kommunöversikterna ger kommunerna handlingsberedskap utan att de för den skull binder den kommande markanvändningen. Som även anförs i propositionen ges kom-

muninvånarna genom dessa informella översiktsplaner information om kommunens inställning till olika byggprojekt.

I avsnitt 2.2 ovan har tagits in en sammanfattande redogörelse för det nuvarande plansystemet.

3.2.2 Översiktsplanens syfte och innehåll enligt propositionen

I detta avsnitt behandlas översiktsplaneringen i de delar som nu är av intresse.

Enligt propositionen (s. 123) är syftet med översiktsplanen i korthet att med ledning av PBL:s bestämmelser om allmänna intressen ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för bebyggelseutvecklingen, att redovisa behandlingen av områden som är av riksintresse, att där det behövs ge närmare riktlinjer för den kommande planläggningen, bebyggelseutvecklingen och andra miljöförändringar samt att ge kommuninvånare, sakägare och andra intressenter information om markanvändningen i stort samt inriktningen för avsedda miljöförändringar. Planen skall omfatta hela kommunen och hållas aktuell.

Med utgångspunkt i vad nu refererats framhålls i propositionen att kommunen i översiktsplanen alltid bör behandla frågor som direkt har anknytning till de primära kommunala angelägenheterna såsom t. ex. markanvändningsfrågor rörande bebyggelse, friluftsliv, viktigare trafikleder och andra allmänna platser.

Vidare skall den översiktliga planeringen utformas med beaktande av de natur- och hushållningsaspekter som kommer till uttryck i det förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. (prop. 1985/86:3) som för närvarande är föremål för riksdagsbehandling. I översiktsplanen bör också behandlas användningen av vattenområdena i kommunen.

Enligt förslaget i propositionen skall översiktsplanen således ange de stora dragen i användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Riktlinjerna bör ge vägledning åt verkställande organ och enskilda om hur kommunen bedömer den från allmän synpunkt lämpliga utvecklingen.

Översiktsplanen skall antas av kommunfullmäktige. Någon möjlighet till delegation skall inte finnas. När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas skall kommunen samråda med bl. a. länsstyrelsen och berörda kommuner. Andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. Det gäller t. ex. markägare, hyresgästorganisationer, natur- och friluftsorganisationer, handikapporganisationer, LRF, företagareföreningar och fackliga organisationer på distriktsnivå, vägföreningar, villaägareföreningar, Hem och skola samt lokala miljögrupper. Samrådet skall syfta till utbyte av information och synpunkter under planarbetet. Resultatet av samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse. Länsstyrelsen skall under samrådet ge råd om planens utformning samt verka för att områden av riksintresse får lämplig användning.

3.2.3 Översiktsplanen som underlag för detaljplaneläggningen m. m.

Mot bakgrund av vad angivits ovan bör alltså enligt bostadsutskottets uppfattning en revision göras av PBL-förslaget i vad avser översiktsplanerna så att därmed undanröjs de invändningar som framförts och som enligt lagrådet innebär att dessa planer – till den del de innehåller bestämda och preciserade direktiv – de facto blir bindande riktlinjer för de tillämpande myndigheterna trots att översiktsplanerna formellt saknar rättsverkan.

Inledningsvis kan konstateras att översiktsplanerna enligt 4 kap. 1 § PBL skall utgöra underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden. Planen skall ange grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse. Planen skall också ange hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen om hushållning med naturresurser m. m.

Enligt lagtexten har översiktsplanen således en enda funktion, nämligen att utgöra underlag för kommande beslut. I bestämmelserna om prövningsgrunder för bygglov i område utanför detaljplan har därför inte gjorts någon anknytning till översiktsplanen. Enligt 8 kap. 12 § första stycket skall ansökningar om bygglov i sådana områden bifallas om åtgärden

1. uppfyller vad i 2 kap. stadgas om allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse,
2. inte skall föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 §,
3. inte strider mot områdesbestämmelser och
4. kan antas uppfylla vad i 3 kap. anges om krav på byggnader m. m.

Särskilda regler gäller enligt 8 kap. 12 § andra och tredje styckena beträffande bygglov till kompletteringsåtgärder avseende en- och tvåbostadshus och avseende vissa inre åtgärder beträffande även andra byggnader. Inte heller i dessa fall har någon anknytning gjorts till översiktsplanen.

I propositionen anförs bl. a. följande angående översiktsplanens karaktär (s. 267).

Översiktsplanen utgör en sammanvägning av olika allmänna intressen. Staten och kommunen har i de allra flesta fall i stora drag enats om riktlinjerna för den framtida markanvändningen. Även kommunmedborgarna har haft tillfälle att påverka dessa grova riktlinjer. Naturligtvis kan samhällets organ inte förutse och överblicka utvecklingen i alla avseenden. Översiktsplanen kan alltså inte täcka alla uppkommande situationer.

När beslut fattas om planer eller när enskilda ärenden avgörs skall inte bara allmänna utan också enskilda intressen beaktas. I översiktsplanen beaktas naturligtvis enskilda intressen i den mån de är kända vid planarbetet. Gäller det en ändring av översiktsplanen för ett begränsat område, där bebyggelse inom kort skall ske, är naturligtvis de enskilda intressena bättre kända och klarlagda än annars. För det mesta vet dock planerare och politiker inte mycket om vad alla fastighetsägare har för avsikter inom den närmaste framtiden. Inte heller kan översiktsplanen normalt tänkas ta en entydig ställning till detaljfrågor, t. ex. lämpligheten av alla enstaka nya byggnader. Det är alltså först när den enskilde ansöker om att t. ex. få bygga ett hus som den förutsatta avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen kan göras på ett meningsfullt och slutligt sätt.

Jag kan också uttrycka saken på följande sätt. De beslutande organen på

kommunal och statlig nivå skall se riktlinjerna i översiktsplanen som den allmänna sektorns samlade rekommendationer, som är grundade huvudsakligen på de allmänna bestämmelserna i 2 kap. Översiktsplanen är ett beslutsunderlag som kan ge förhandsupplysningar om vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om markanvändningen. Ett bygglovsärende kan emellertid, som jag nyss påpekade, inte avgöras enbart mot bakgrund av översiktsplanens riktlinjer.

Det förhåller sig enligt bostadsutskottets uppfattning obestridligen så att den översiktliga planeringen inte minst under de senaste 10–15 åren kommit att tillmätas allt större vikt och att det finns skäl för uppfattningen att planformen bör regleras i lag. Så har t. ex. lagrådet givit uttryck för uppfattningen att en av de förtjänstfulla nyheterna i lagrådsremissen är att "varje kommun åläggs att ha en i lag reglerad översiktsplan som skall omfatta hela kommunen och hållas aktuell".

Enligt bostadsutskottets mening är det sålunda positivt att översiktsplanen kommer att ingå som en planform i ett nytt plansystem. Vad frågan nu närmast gäller är att ge översiktsplanen en sådan ställning att dess befarade karaktär av bindande planinstrument för den efterföljande planeringen och för bygglovsgivningen utanför detaljplan undanröjs.

Det ligger enligt bostadsutskottets uppfattning i sakens natur att den översiktliga planeringen från tid till annan och beroende på den konkreta planeringssituationen kommer att uppvisa olika grad av detaljering. Det faller sig också naturligt att underlaget för planeringen för skilda områden kan vara mer eller mindre väldokumenterat och fylligt.

Utskottet vill framhålla att översiktsplanerna inte bör göras mera omfattande och detaljerade än vad den aktuella planeringssituationen kräver. Planerna bör utformas så att en rimlig handlingsberedskap under planperioden upprätthålls. I propositionen anges att ett riktmärke för planperiodens längd kan vara två mandatperioder, dvs. sex år. Denna uppfattning framförs också i centerpartiets partimotion 1985/86:69. I den mån det kan bedömas att det under planperioden inte finns anledning anta att några större förändringar i disposition av mark- och vattenområden kommer att ske, finns skäl att förmoda att den översiktliga planeringen kan ges en mera programmässig inriktning än om mera förutsebara förändringar är att vänta. Det finns således enligt bostadsutskottets uppfattning inte anledning att ge den översiktliga planeringen en mera ambitiös inriktning och omfattning än vad planeringssituationen kan anses kräva. Som framgått ovan anges i propositionen ett av syftena med översiktsplanen vara att mot bakgrund av allmänna intressen ange grunderna för användningen av mark- och vattenområden.

Som också anförs i propositionen (s. 127) finns i de flesta kommuner områden där inga särskilda planeringsöverväganden av långsiktig art behövs. Av planen bör framgå i vilka delar av kommunen denna situation råder. Utskottet vill erinra om att frågan om innehållet i översiktsplanerna tagits upp i de ovannämnda partimotionerna. I centerpartiets partimotion anförs att översiktsplanen skall visa 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 områden där restriktioner behövs. I denna motion anges också att översiktsplanering-

en bör begränsas till en utvecklingsplanering. Stora områden bör enligt motionärerna, med detta synsätt, kunna undantas från egentlig planering. I folkpartiets partimotion anförs att kraven på innehållet i översiktsplanen bör vara relativt lågt ställda. I moderata samlingspartiets partimotion anförs bl. a. att i översiktsplanen skall skisseras olika utvecklingsalternativ och att planen skall vara ett utredningsmaterial.

Utskottet delar vad i partimotionerna anförts om att den översiktliga planeringen inte får ges en sådan innebörd i form av riktlinjer att den i realiteten binder den mera detaljbetonade planeringen. Det finns sålunda även enligt motionärernas uppfattning goda motiv för en ändring som undanröjer de av lagrådet framförda farhågorna om att översiktsplanerna i vissa fall kan uppfattas såsom bindande direktiv. Nedan behandlar utskottet denna fråga.

Utskottet har övervägt vilka förändringar i PBL-förslaget som behövs för att bringa det i överensstämmelse med den nu redovisade uppfattningen. I 4 kap. 1 § PBL stadgas följande:

Översiktsplanen skall utgöra underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Planen skall ange

1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,
2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m.

I specialmotiveringen (propositionen s. 529–532) anges att med *grunddragen* i användningen av mark- och vattenområden avses den huvudsakliga användningen. Planens översiktliga karaktär bör, anges det vidare, innebära en schematisk redovisning som tar sikte på att ge överblick över de viktigaste dragen i markens användning.

Uttrycket *riktlinjer* anges omfatta dels program för fortsatt planläggning enligt PBL eller avsedda förordnanden enligt annan lagstiftning, dels riktlinjer för tillståndsprövning enligt PBL och för fastighetsbildning utanför detaljplanelagda områden. Avsikten är att översiktsplanen skall innehålla i stort sett den typ av riktlinjer som kommunerna utvecklat i sina kommunöversikter.

I sin analys av översiktsplanen konstaterar lagrådet (propositionens bilagedel, s. 210 och 211) att departementschefen – när han hävdar att översiktsplanen inte är att anse som normgivning – synes fästa en avgörande vikt vid att myndigheterna är skyldiga att självständigt pröva planens innehåll och att denna prövning kan ge ett annat resultat än det planen förutsatt. Lagrådet medger att sådana fall helt visst kan tänkas och belyser detta med några exempel.

Lagrådet anför vidare att utrymmet för en sådan självständig prövning beror av hur konkret och bestämt översiktsplanen är utformad. Översiktsplanen som antas av kommunfullmäktige uttrycker följaktligen kommunens politiska vilja. Vid fullmäktiges antagande skall, framhåller lagrådet, både allmänna och enskilda intressen beaktas. Om planen innefattar en avvägning av samtliga intressen, allmänna och enskilda inom ett visst område, är det knappast tänkbart att kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden detaljpla-

nerar området i strid mot planen eller att bygglov som är oförenligt med planen beviljas.

Efter att ha jämfört vad i förarbetena till kungörandelagen (1976:633) anförts om riktlinjer och rekommendationer finner lagrådet att översiktsplanen, om den utformas som ett bestämt och preciserat direktiv, får en långt mer rättsgestaltande verkan än vad nämnda förarbeten tagit sikte på. Sammanfattningsvis anför lagrådet att översiktsplanen till den del den innehåller preciserade direktiv i realiteten blir bindande för de tillämpande myndigheterna.

Mot bakgrund av lagrådets uttalande och i linje med motionsvis framförda förslag är det enligt bostadsutskottets uppfattning angeläget att översiktsplanens karaktär av inte bindande planinstrument tydligare anges i lagtexten. Utskottet förordar att i 4 kap. 1 § första stycket görs ett tillägg som begränsar den översiktliga planeringen till vad som närmast skulle kunna karaktäriseras som en utvecklingsplanering. I översiktsplanen bör således redovisas dels vilka mark- och vattenområden som redan tagits i anspråk t. ex. för bebyggelse, försvar, naturvård m. m., dels inom vilka områden förändringar kan väntas och dels inom vilka områden inga speciella restriktioner erfordras.

Vad nu anförts bör komma till uttryck genom en förändring i 4 kap. 1 § första stycket av innebörd att översiktsplanen skall utgöra en redovisning av användningen av mark- och vattenområden samt av det allmänna intresset vid beslut om förändringar och bevarande av mark- och vattenområden.

Med den nu förordade utformningen av första stycket markeras att översiktsplanen har betydelse för redovisningen av de allmänna intressena. Därmed markeras även att översiktsplanen inte skall vara bindande för de efterföljande besluten, eftersom vid sådana beslut även enskilda intressen skall beaktas. Detta framgår av 1 kap. 5 § där det föreskrivs att vid prövning av frågor enligt PBL både allmänna och enskilda intressen skall beaktas om inte annat är särskilt föreskrivet.

Även i 4 kap. 1 § andra stycket bör ändringar vidtas i avsikt att undanröja risken för att översiktsplanen uppfattas som bindande. Utskottet föreslår i enlighet härmed att uttrycket "Planen skall ange" utbyts mot uttrycket "Av planen skall framgå". Vidare bör anges att den rättsliga regleringen av markanvändningen gentemot enskilda sker genom områdesbestämmelser eller detaljplan. För att översiktsplanen skall ge god information om kommunens avsikter är det lämpligt och angeläget att i översiktsplanen redovisa de mark- och vattenområden där kommunen avser att genom områdesbestämmelser eller detaljplaneläggning förändra användningen och utformningen av bebyggelsen. Det blir bl. a. möjligt att inom ramen för den översiktliga planeringen behandla bevarande av bebyggelse.

Det bör även genom två ändringar i 1 kap. 3 § strykas under att översiktsplanen är att anse som ett beslutsunderlag utan bindande verkan. I paragrafens första stycke föreslås ett tillägg som en tredje mening av följande lydelse: "Översiktsplanen har inte bindande verkan."

Första meningen i det efterföljande stycket i paragrafen har i PBL-förslaget följande lydelse: "Den närmare regleringen av markens användning och bebyggelsen inom delar av kommunen sker genom *detaljplaner*."

Enligt utskottets uppfattning bör orden "Den närmare" utgå.

Genom de nu förordade ändringarna i 1 kap. 3 § betonas sålunda enligt utskottets mening ytterligare översiktsplanens karaktär av beslutsunderlag. Att översiktsplanen inte blir bindande kommer sålunda till uttryck redan i lagens inledande bestämmelser.

I enlighet med vad nu anförts har upprättats förslag till ändringar i 1 kap. 3 § och 4 kap. 1 § i proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag. Ändringarna framgår av bilaga.

3.3 Områdesbestämmelser

3.3.1 Lagrådet

Lagrådet anför i sitt yttrande bl. a. följande. Områdesbestämmelserna är en ny planform som kan användas för en rad olika regleringsbehov och har mycket gemensamt med fastställd generalplan enligt BL. Genom områdesbestämmelser kan en kommun reglera markanvändning och bebyggelse inom relativt stora områden. Lovplikten kan utvidgas och inskränkas. Förbud kan utfärdas mot schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering för att säkerställa ett områdes användning för friluftsändamål, för att reservera mark för bebyggelse eller för att skapa skydds- eller säkerhetsområden runt försvarsanläggningar, flygplatser, kärnenergianläggningar m. m. Vidare skall områdesbestämmelser kunna användas för att skydda riksintressen enligt NRL med bindande bestämmelser. För vissa kommuner kan det visa sig ändamålsenligt att områdesbestämmelser får gälla kommunens hela område. Områdesbestämmelser kan komma att bli bindande för ett stort antal fastighetsägare samt far betydelse för manga människors boende- och arbetsmiljö och deras möjligheter till rekreation och friluftsliv. Lagrådet ifrågasätter om områdesbestämmelser – 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 RF:s mening. Det skulle möjligen kunna hävdas, anför lagrådet – närmast med syftning på detaljplaner, men enligt utskottets tolkning med giltighet också för områdesbestämmelser – att de som berörs av planer genom PBL:s regler om medborgarinflytande vid planernas tillkomst fått en partställning i planärendet och att detta därför har mera karaktär 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 enligt lagrådet dock verklighetsfrämmande. Enligt lagrådet kan man inte heller bortse från att planbesluten kan beröra personer som inte kunnat ta del av beslutsprocessen.

3.3.2 Propositionen

I propositionen (s. 89) anförs i sammandrag följande om områdesbestämmelsernas förenlighet med RF:s normbegrepp. Det föreslagna plansystemet bygger i allt väsentligt på det system som nu råder och som gällde även när den nya RF infördes 1974. Det är inte realistiskt att anta att avsikten vid RF:s

införande kan ha varit att byggnadslagstiftningens sedan länge beprövade beslutssystem skulle i vissa delar sättas ur spel och ersättas av en ordning där kommunala markanvändningsplaner skulle behöva beslutas av riksdagen. Den slutsats som ligger närmast till hands är att planbeslut skall ses som en form av rättstillämpning, som enligt grundlagen inte är förbehållen riksdagen. Denna uppfattning får anses bekräftad genom riksdagens beslut att anta lagen om kungörande av lagar och andra författningar och de uttalanden som utan erinran gjorts i anslutning därtill i proposition 1975/76:112. Det finns inte några helt nya element i PBL:s plansystem som kan medföra en principiellt ändrad syn på planbeslutens konstitutionella karaktär. I fråga om områdesbestämmelser och detaljplan måste besluten alltså betraktas som förvaltningsbeslut. Skillnaden mellan detaljplaner och områdesbestämmelser enligt PBL är helt marginell i fråga om regleringsmöjligheterna. Områdesbestämmelser har stora likheter med dagens generalplaner, som – med hänsyn till den utformning som de har fått i praktiken – måste anses förenliga med RF. Att områdesbestämmelser kan användas för att reglera markanvändningen inom områden av riksintresse förändrar givetvis inte bilden. Inte heller i dessa fall får områdesbestämmelser täcka annat än begränsade områden av kommunen. För att det inte skall råda någon tvekan härom bör lagtexten förtydligas så att den uttrycker att områdesbestämmelser får antas för begränsade områden av kommunen. Det finns för övrigt inte något praktiskt behov av att med områdesbestämmelser skydda alla nationella intressen, eftersom skyddet följer direkt av lagbestämmelser. Sammanfattningsvis anförs i propositionen att det föreslagna plansystemet i alla delar är förenligt med bestämmelserna om lagar och andra föreskrifter i 8 kap. RF.

Den i propositionen föreslagna regleringen beträffande områdesbestämmelser avviker i sak från det av lagrådet granskade förslaget på bl. a. följande punkter.

I lagrådsremissen hade angetts att områdesbestämmelser kan antas för ett *visst område*, som inte omfattas av detaljplan. Detta har i 1 kap. 3 § och 5 kap. 16 § ändrats till att områdesbestämmelser får antas för *begränsade områden*, som inte omfattas av detaljplan.

I remissen hade angetts att med områdesbestämmelser bl. a. får regleras grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden *för olika ändamål*. Detta har i 5 kap. 16 § 2 preciserats till att avse användningen *för bebyggelse* eller för *fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål*.

I 5 kap. 16 § 3 har beträffande fritidsbebyggelse inte bara byggnadsarean utan även bruksarean förts in under det reglerbara området. Vidare har regleringsmöjligheten inskränkts till att avse endast *fritidshus* och tomter till sådana hus, inte *områden avsedda för fritidsändamål*, som föreslagits i remissen.

I lagrådsremissen hade föreslagits att schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering skulle få regleras och marklov krävas för sådana åtgärder inom bl. a. *friluftsområden*. Denna regleringsmöjlighet har *utgått* i propositionsförslaget, varvid det aviserats att förslag om motsvarande bestämmelser rörande s. k. kommunala naturvårdsområden senare kommer att föreläggas riksdagen.

Beträffande ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring hade i remissen föreslagits att dessa *generellt* skulle omfattas av *bygglovsplikt*, men att kommunen skulle ha möjlighet att genom områdesbestämmelser besluta om befrielse från lovplikten. Detta har i 8 kap. 1 § tredje stycket och 6 § andra stycket ändrats bl. a. på så sätt att bygglov för uppförande av sådana byggnader krävs endast inom detaljplan och att kommunen för områden utan detaljplan skall, om det finns *särskilda skäl, få föreskriva att bygglov krävs* för uppförande, tillbyggnad eller ändring av sådana byggnader.

3.3.3 Utskottets överväganden

3.3.3.1 Områdesbestämmelsernas funktion

Här kan först kort erinras om att kommunen genom att anta områdesbestämmelser kan åstadkomma en reglering inom ramen för de ämnen som anges i åtta punkter i 5 kap. 16 §. Regleringen blir bindande för myndigheter och enskilda, men dess rättsverkningar i övrigt blir mer begränsade än detaljplanens. Regleringen ger t. ex. ingen byggrätt för markägarna och inte heller kommunerna någon rätt att lösa mark. Områdesbestämmelserna har betydelse för bygglovsprövningen. En ansökan om bygglov skall beviljas om den inte strider mot områdesbestämmelser, inte fordrar föregående detaljplaneläggning och om den uppfyller de allmänna egenskapskraven i 2 och 3 kap. I princip detsamma gäller beträffande marklov.

Utmärkande för de föreskrifter som omfattas av normgivningsbestämmelserna i RF är i första hand att det är fråga om rättsregler. Dessa kännetecknas i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. De kännetecknas vidare av att de inte avser bara ett visst konkret fall utan har generell giltighet. En föreskrift får enligt förarbetena till RF (prop. 1973:90 s. 204) anses uppfylla detta krav om den exempelvis avser situationer av visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Som lagrådets uppfattning får tolkas skulle områdesbestämmelserna i lagrådsremissens utformning uppfylla det krav på generell giltighet som kännetecknar föreskrifter i RF:s mening.

En avgörande fråga är alltså om områdesbestämmelser riktar sig till eller berör en i allmänna termer bestämd krets av personer eller om personkretsen är så avgränsad att bestämmelserna inte kan anses ha generell giltighet. I det senare fallet är bestämmelserna ett uttryck för ett förvaltningsbeslut och inte en norm i RF:s mening.

Det bör erinras om att propositionsförslaget i ett väsentligt hänseende förändrats i förhållande till det remitterade förslaget. Som tidigare nämnts är det enligt propositionsförslaget inte längre möjligt att med områdesbestämmelser reglera schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering i friluftsområden. I regleringsmöjligheterna saknas därigenom ett av de mer väsentliga inslag som enligt lagrådet bidrar till att man kan ifrågasätta om inte områdesbestämmelser har den generella giltighet som kännetecknar föreskrifter i RF:s mening.

Lagrådets invändningar rörande områdesbestämmelser innehåller närmast två aspekter på problemet med avgränsningen av personkretsen. Den ena aspekten är *geografisk;* områdesbestämmelserna kan avse relativt stora områden, och det kan inte uteslutas att hela kommunens yta kan bli omfattad av bestämmelserna (utom de områden som ligger under detaljplan). Den andra aspekten, som givetvis sammanhänger med den geografiska omfattningen, är inriktad på personkretsen i *numerärt* avseende. Bestämmelserna blir bindande för ett stort antal fastighetsägare och får betydelse för många människors boende- och arbetsmiljö och deras möjligheter till rekreation och friluftsliv. Lagrådet berör i sitt yttrande också en *tidsaspekt;* personkretsen är underkastad förändringar.

3.3.3.2 Områdets avgränsning

Beträffande först den *geografiska* aspekten har – som framgått ovan – en ändring gjorts i propositionens lagförslag i förhållande till det förslag som granskades av lagrådet. Lagrådet hade påpekat att den i lagrådsremissen föreslagna lagtexten inte hindrade en kommun att anta områdesbestämmelser för hela den areal av kommunen som inte är detaljplanelagd. I lagtexten sådan den utformats i propositionen har stadgats och i motiven ytterligare understrukits att områdesbestämmelser får antas endast för begränsade områden av kommunen. Enligt bostadsutskottets mening ligger däri en väsentlig restriktion för den kommunala beslutanderätten i markanvändningsfrågor. Att anta områdesbestämmelser med den geografiska omfattning som lagrådet har påtalat i sitt yttrande skall alltså inte längre vara möjligt.

I propositionen har 5 kap. 16 § givits följande utformning.

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket 1 och 3, 7 §, 8 § andra stycket och 9 § tredje stycket.
2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,
3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,
4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar eller tomter, varvid ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket och skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § får meddelas,
5. användning och utformning av allmänna platser,
6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,
7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,
8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

Utskottet noterar att vissa regleringsmöjligheter i sig innehåller en geografisk restriktion. Med stöd av 5 kap. 16 § och hänvisningar däri till andra

lagrum får områdesbestämmelser i vissa fall användas endast för att reglera förhållanden som är knutna till vissa relativt klart avgränsade områdens behov. I följande avsnitt utvecklas närmare de möjligheter som finns att med stöd av områdesbestämmelser reglera användningen av mark- och vattenområden.

3.3.3.3 Regleringsmöjligheter anknutna till avgränsade områden

Till de regleringsmöjligheter som är anknutna till avgränsade områden hör till att börja med möjligheten att med stöd av 5 kap. 16 § 1 införa krav på bygglov för vissa slag av åtgärder i områden som avses i 8 kap. 6 § första stycket 1, dvs. *områden som utgör en värdefull miljö*. Bygglovsplikt kan här införas för omfärgning av byggnader, byten av fasad- eller taktäckningsmaterial och andra ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende. Regeln syftar enligt propositionen till att säkerställa kulturhistoriska eller miljömässiga intressen (s. 182, 445) eller bevarandeintressen. Sådana intressen anges kunna finnas dels i större bebyggelseområden, dels i mindre byggnadsgrupper, eller enstaka byggnader i kulturlandskapet (s. 185). Som områden med bevarandeintressen nämns fiskelägen, kyrkbyar, brukssamhällen och fäbodar (s. 259). Ett visst områdes kulturvärde bestäms inte bara av bebyggelsen utan även av t. ex. gator och torg, trädgårdar eller inhägnader. – Nära anknuten till denna regleringsmöjlighet är möjligheten enligt 8 kap. 6 § första stycket 3 att införa bygglovsplikt för underhållsåtgärder rörande *bebyggelse med särskilt bevarandevärde*, så som denna definieras i 3 kap. 12 §. Enligt denna bestämmelse – som har en motsvarighet i 38 § andra stycket byggnadsstadgan (BS) – får byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i en samlad bebyggelse av denna karaktär inte förvanskas. I propositionen exemplifieras de aktuella bygglovspliktiga underhållsåtgärderna som omfärgning i samma färg som förut och åtgärder berörande värdefulla detaljer på och i en byggnad. Kommunen måste klart specificera vilka åtgärder som skall vara bygglovspliktiga (s. 260, 703).

Anknutna till ett visst områdes behov är också möjligheterna enligt 5 kap. 16 § 1 att införa krav på bygglov och marklov i de fall som anges i 8 kap. 7 § resp. 9 § tredje stycket. Enligt 8 kap. 7 § får sålunda genom områdesbestämmelser föreskrivas bygglovsplikt för ljusanordningar inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, flygplatser, kärnreaktorer eller andra kärnenergianläggningar. Enligt 8 kap. 9 § tredje stycket får i områdesbestämmelser föreskrivas att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, flygplatser, kärnenergianläggningar eller andra anläggningar som kräver ett *skydds- eller säkerhetsområde*. Regleringen i 8 kap. 7 § och 9 § tredje stycket avser enligt propositionen (s. 704) samma typ av skyddsområden. I de nu avsedda fallen kan kommunen med stöd av 5 kap. 16 § 6 med områdesbestämmelser reglera vegetation samt markytans utformning och höjdläge till ledning för prövning av marklov.

När det gäller *områden* som är avsedda *för bebyggelse* finns enligt 5 kap. 16 § 1 och 6 samt 8 kap. 9 § tredje stycket motsvarande möjlighet som för skydds- och säkerhetsområdena att införa marklovsplikt och ge bestämmelser om vegetation och markyta. De föreslagna möjligheterna motsvarar reglerna i 17, 40 och 110 §§ byggnadslagen (BL). I propositionen (s. 299) har pekats på behovet för kommunerna att i tidiga skeden av planeringsprocessen kunna meddela bestämmelser som kan garantera att viss framtida markanvändning för t. ex. bebyggelse inte försvåras. Kommunerna avses alltså kunna kontrollera förändringar rörande marken och skogen i sådana områden som anses lämpliga för bebyggelse.

Anknuten till ett avgränsat område är vidare regleringsmöjligheten enligt 5 kap. 16 § 5, vilken ger kommunen möjlighet att bestämma användning och utformning av *allmänna platser*. Avsikten med denna bestämmelse är inte att mark, som inte tidigare avsatts som allmän plats, skall kunna avsättas för detta ändamål genom områdesbestämmelser. Som nämnts förut ger ju inte områdesbestämmelserna någon lösenrätt för kommunen. Om kommunen vill omdisponera mark till allmän plats måste alltså regleringen ske i detaljplaneform. För områdesbestämmelsernas vidkommande är regleringsmöjligheten avsedd för vägar, platsbildningar och gemensamma trafik- och friytor, ingående i den offentliga miljön (s. 185). Vidare uttalas att regleringsmöjligheten huvudsakligen torde få sin användning när områdesbestämmelser används i bevarandesyfte (s. 605).

I 5 kap. 16 § 7 finns en möjlighet för kommunen att genom områdesbestämmelser reglera *skyddsanordningar* (t. ex. bullervallar) för att motverka störningar från omgivningen.

I följande fall framgår inte den geografiska begränsningen klart av lagtexten. Genom uttalanden i propositionen får det dock anses att en sådan begränsning ändå gäller mot kommunen. Här åsyftas främst de möjligheter som enligt 5 kap. 16 § 1 finns att öka eller minska skyldigheten att söka lov till olika åtgärder.

Bygglovsplikt skall sålunda, om särskilda skäl föreligger, få införas *för ekonomibyggnader* för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring (8 kap. 6 § andra stycket). Som exempel på särskilda skäl anförs i propositionen att ett område kan vara känsligt med hänsyn till landskapsbilden eller bebyggelsens karaktär eller att immissionsrisker kan behöva prövas (s. 703).

Vidare skall skyldighet att söka *rivningslov* kunna införas (8 kap. 8 § andra stycket). Härigenom skulle de nuvarande reglerna i byggnadslagstiftningen om rivningsförbud (35 a § BL) och byggnadslov för rivning (54 § 1 mom. andra stycket BS), vilka avser endast områden med stadsplan, komma att få en väsentligt vidgad tillämplighet. I propositionen anförs (s. 289) att det kan finnas behov av en rivningsreglering inte bara inom vissa områden utan också för enstaka byggnader. Som exempel nämns fiskelägen, brukssamhällen, fäbodvallar och kyrkbyar samt en gård, en kvarn eller någon annan nyttobyggnad eller ett industriminne. Det pekas också på behovet av att grunda bestämmelserna på inventeringar och bevarandeprogram.

Minskad bygglovsplikt skall få beslutas beträffande bl. a. komplementbyggnader och mindre tillbyggnader (8 kap. 5 § första stycket). Även denna regleringsmöjlighet är avsedd att utnyttjas för lokala undantag och inom bestämda områden (s. 261).

Enligt 5 kap. 16 § 3 skall *byggnads- eller bruksarean för fritidshus* kunna regleras. Som framhållits förut har denna regleringsmöjlighet geografiskt gjorts något mer begränsad i propositionen än vad som föreslogs i lagrådsremissen. Enbart själva husen och tomterna till dem, inte hela områden avsedda för fritidsändamål, skall kunna regleras. I propositionen anförs (s. 183) att kommunen måste på planmässiga grunder dels avgöra inom vilka områden som regleringen behövs, dels ange vilka byggnader inom området som är fritidshus.

Med områdesbestämmelser får slutligen (5 kap. 16 § 8) fattas beslut enligt 6 kap. 2 § om exploateringssamverkan. I ett sådant beslut skall *samverkansområdets* huvudsakliga avgränsning anges. Härmed avses enligt propositionen (s. 208) ett område bestämt efter planmässiga principer, dvs. efter vad som är lämpligt att planlägga i ett sammanhang. Enskilda intressen bör tillbörligen beaktas. Beslutet skall kunna avse tidigare detaljplanelagda områden. Hänsyn skall tas till behovet av att bebyggelseåtgärder och med bebyggelsen sammanhängande anordningar utförs eller förbättras i ett sammanhang. Åtgärderna bör också vara sådana att de med hänsyn till bl. a. omfattning, teknisk komplexitet och sakägarnas kompetens är lämpliga för fastighetssamverkan.

De nu genomgångna regleringsmöjligheterna torde förutsätta en någorlunda fast geografisk avgränsning. Självfallet kan några bestämda arealgränser inte anges. Det torde dock ligga i sakens natur att områdena inte kan få någon större geografisk omfattning.

3.3.3.4 Regleringsmöjligheter i övriga fall

Det återstår dock några regleringsmöjligheter som inte vare sig genom lagtext eller motivuttalanden gjorts mer geografiskt begränsade än vad som ligger i den generella föreskriften att områdesbestämmelser får antas endast för begränsade områden av kommunen.

Det gäller till att börja med möjligheten enligt 5 kap. 16 § 2 att ange *grunddragen för användningen av mark- och vattenområden* för bebyggelse eller fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål. Denna möjlighet är avsedd bl. a. för att ge översiktsplanen en bindande rättsverkan, t. ex. i fråga om vilka områden som skall användas för bostadsproduktion eller andra tätortsändamål eller för störande verksamheter, t. ex. soptipp, flygplats, småbåtshamn, vägar och ledningsstråk (s. 182). Reglerna motsvaras i dagens byggnadslagstiftning av möjligheten att genom fastställd generalplan ange grunddragen för markens användning till skilda ändamål (9 § BL).

En annan regleringsmöjlighet som fått en generell utformning är möjligheten enligt 5 kap. 16 § 4 att reglera *placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar, anordningar eller tomter.* I motivtexten görs vissa uttalanden (s. 184) som knyter denna regleringsmöjlighet till de speciella behov som kan föreligga i t. ex. skydds- och säkerhetsområden och bevarandeområden, men det kvarstår ändå ett betydande mått av frihet för en kommun att använda regleringsmöjligheten utan någon speciell bundenhet till vissa avgränsade områden. Styrningsmöjligheten är långtgående:

områdesbestämmelser avses ge i princip samma regleringsmöjligheter som detaljplan (s. 604).

Bostadsutskottet finner det önskvärt att förutsättningarna för att använda och geografiskt begränsa de mer generella regleringsmöjligheter som medges genom områdesbestämmelser görs så klara som möjligt i lagtexten.

Beträffande den geografiska avgränsningen finner utskottet att huvuddelen av regleringsmöjligheterna endast kan användas för relativt klart begränsade områden så som framgått ovan (avsnitt 3.3.3.3). Det finns emellertid enligt utskottets mening vissa regleringsmöjligheter som enbart begränsas av den allmänna inskränkningen att områdesbestämmelser får antas endast för begränsade områden. Utskottet har övervägt vissa möjligheter att ytterligare begränsa den geografiska räckvidden av områdesbestämmelserna.

Att anknyta regleringen till fastighetsindelningen skulle kunna ses som en sådan möjlighet. Utskottet finner dock en sådan begränsning föga meningsfull. De fysiska förhållandena, som bör vara en utgångspunkt för kommunens planeringsarbete, är inte bundna till fastighetsindelningen. Att låta fastighetsindelningen styra avgränsningen av det område inom vilket områdesbestämmelser skall få gälla skulle kunna motverka att lösningar väljs som från planmässiga utgångspunkter är de lämpligaste. Utskottet finner sålunda att det knappast finns någon möjlighet att i lagtexten ytterligare ange hur stort område områdesbestämmelserna får omfatta.

Frågan om områdesbestämmelser är förvaltningsbeslut eller normer kan, som framgår av lagrådets yttrande, inte avgöras enbart på grundval av den geografiska räckvidden. Huruvida bestämmelserna har en generell giltighet eller inte måste avgöras vid en samlad bedömning, där hänsyn även tas till avgränsningen av personkretsen i *numerärt* avseende.

3.3.3.5 Personkretsens avgränsning

Områdesbestämmelser får betydelse för olika personkategorier på skilda sätt. En grupp är sakägarna, till vilka bör räknas i första hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än hyresrätt. Inte heller bostadsrättshavare ingår bland sakägarna. Sakägarkretsen torde med denna definition ha samma omfattning som enligt gällande byggnadslagstiftning.

En annan grupp är de som skall beredas tillfälle till samråd vid upprättande av förslag till detaljplan och områdesbestämmelser. Till denna grupp hör – utöver sakägare – bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget (5 kap. 20 §).

Av lagrådets yttrande framgår att det kan finnas anledning att beakta också en tredje grupps intressen, dvs. kommuninnevanare i gemen samt turister och andra vars allemansrättsliga intressen kan i någon mån paverkas, t. ex. av markreglering inom ett skydds- eller säkerhetsområde.

Vad gäller den första gruppen, sakägarna, vill bostadsutskottet erinra om att det till stads- och byggnadsplaner samt generalplaner som skall fastställas skall höra en fastighetsförteckning, som upptar sakägarna i ärendet. Dessa utgör således en bestämd krets av personer.

Också när en detaljplan enligt PBL skall upprättas föreslås att fastighetsförteckning skall finnas. Däremot krävs ingen fastighetsförteckning när förslag till områdesbestämmelser skall upprättas. Detta får enligt bostadsutskottet uppfattas som en brist. För att sakägarkretsen entydigt skall avgränsas föreslår utskottet att krav införs på fastighetsförteckning även beträffande områdesbestämmelser. Ändringar bör införas i 5 kap. 33 § i enlighet härmed.

Vad härefter angår den andra persongruppen, dvs. hyresgäster, bostadsrättshavare och övriga boende samt myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av områdesbestämmelserna, vill utskottet anföra följande.

Ett beslut att anta områdesbestämmelser har inte samma effekter för denna grupp som för sakägarna. Områdesbestämmelser blir bindande för sakägarna, t. ex. om bestämmelserna reglerar skyldigheten att ansöka om lov eller placering, utformning och utförande av byggnader. Någon bindande verkan för hyresgäster, bostadsrättshavare, övriga boende m. fl. kan man däremot inte tala om. Den effekt som områdesbestämmelser får för denna persongrupp är närmast att en tillämpning av bestämmelserna kan påverka deras boende- eller arbetsmiljö. Denna effekt skiljer sig inte på något sätt från de effekter som uppkommer till följd av att en stads- eller byggnadsplan antas och fastställs enligt dagens lagstiftning.

Vad nu har anförts gäller även den tredje gruppen, dvs. kommuninnevånarna i allmänhet och andra med ett visst mått av intresse i planeringen. Områdesbestämmelserna kan naturligtvis i allmän mening vara av betydelse även för denna grupp. Detta kan dock inte sägas vara något som utmärker endast normbeslut. Även ett förvaltningsbeslut i ett enstaka ärende, t. ex. om koncession för en industri med viss miljöpåverkan, kan ha samma effekt. Den omständigheten att områdesbestämmelser i någon utsträckning kan påverka förhållandena för många människor bör, enligt bostadsutskottets uppfattning, inte medföra att områdesbestämmelser får generell giltighet i RF:s mening i förhållande till dessa.

3.3.3.6 Personkretsens förändring

Lagrådet har också tagit upp vad som kan kallas en *tidsaspekt*. Eftersom den berörda personkretsen kan vara underkastad förändringar förefaller det lagrådet främmande att se den som part i ett förvaltningsärende avseende bestämda personer. Detta talar enligt lagrådet för att ett planbeslut innefattar normgivning i förhållande till ett obestämt kollektiv.

Även sådana beslut, som oomtvistligen är förvaltningsbeslut, kan ha rättsverkan mot nytillkomna intressenter, som inte kunnat påverka dem. Som utskottet nyss varit inne på kan även en vid intressentkrets vara påtagligt berörd av ett förvaltningsbeslut i ett enskilt ärende. Om befolkningen i ett samhälle av sedvana tagit väg över ett obebyggt område, kan ett bygglov på området naturligtvis upplevas som inskränkande. Detta gäller självfallet även den som flyttat till samhället efter bygglovsbeslutet, men fått vanan att ta väg över området innan byggnadsarbetena kommit i gång. Det torde vara oundvikligt att en förändrad personkrets kan vilja framföra andra synpunk-

ter än de som framfördes inför beslutet. Denna omständighet kan inte vara säregen för normbeslut. Bostadsutskottet finner alltså att inte heller de här behandlade förhållandena bör medföra att områdesbestämmelser skall anses vara annat än förvaltningsbeslut.

Personkretsens förändring över tiden är en fråga som också har att göra med reglerna om besvärsrätt. Besvärsrätten är nämligen inskränkt i det avseendet att beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter, som inte blivit tillgodosedda (13 kap. 5 § första stycket). Detta innebär att en ny fastighetsägare inte får besvära sig över en plan som hans företrädare i äganderätten underlåtit att skriftligen anmärka på. I propositionen (s. 367) anförs att det är en vanlig princip i fastighetsrätten att en ny ägare blir bunden av vad myndigheterna beslutat under den föregående ägarens tid. Frågan har också uppmärksammats i motion 69 (c) yrkande 9 där det förordas att denna inskränkning i besvärsrätten utgår.

Utskottet – som noterar att lagrådet i sitt yttrande (prop. bil. s. 326) funnit att PBL ger god vägledning i vad gäller att bestämma den besvärsberättigade personkretsen i och för sig – kan inte finna att inskränkningen av besvärsrätten för en ny ägare, och den i någon mån ovissa verkan för en föränderlig personkrets som därigenom kan sägas uppkomma, har någon betydelse för frågan om planbeslut innefattar normgivning eller ej. Utskottet vill här endast peka på att det anvisade rättsmedlet är förvaltningsbesvär. Därav följer – till skillnad från vad som skulle ha varit fallet om kommunallagens besvärsregler varit tillämpliga – att besvärsprövningen skall avse även lämplighetsfrågor, t. ex. avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen.

3.3.3.7 Ytterligare överväganden

Lagrådet har i sitt yttrande funnit att områdesbestämmelser har mycket gemensamt med BL:s fastställda generalplaner. Detta ger anledning att gå in på *ytterligare en aspekt* på generalitetsproblemet som hittills inte har berörts. I normbegreppet ligger – även enligt allmänt språkbruk – att det skall vara fråga om mer allmänt hållna handlingsregler. Ju mer generell en reglering är i detta avseende, desto klarare framstår normkaraktären. En jämförelse mellan generalplanereglerna i BL och de föreslagna reglerna i PBL om områdesbestämmelser kan från denna synpunkt vara av intresse. Genom generalplan kan regleras grunddragen för markens användning till olika ändamål, såsom för tätbebyggelse, friluftsliv, viktigare trafikleder och andra allmänna platser (10 § BL). Därutöver kan med generalplan även regleras schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd (17 § BL). Närmare än så anges inte i BL vartill en generalplan får användas av en kommun. Genom BL ges kommunen möjlighet att använda en reglering med en relativt generell karaktär. Systemet kompletteras av en långtgående möjlighet för kommunerna att använda nybyggnadsförbud med tillhörande rätt att ge dispens från förbuden för att styra bebyggelseutvecklingen. Även genom det generellt verkande förbudet mot tätbebyggelse har kommunen i

sin hand ett instrument för att inom vida ramar vägra eller tillåta viss bebyggelse. Verkan av en reglering genom generalplan i kombination med förbud resp. dispens måste många gånger från enskild synpunkt te sig som oklar.

Enligt utskottets mening är de föreslagna regleringsmöjligheterna i 5 kap. 16 § PBL rörande områdesbestämmelser väsentligt mer preciserade än generalplanereglerna. Därtill kommer att det enligt PBL inte längre skall få förekomma generella nybyggnadsförbud. Den reglering som har rättsverkan skall ske uteslutande genom egenskapsreglerna i 2 och 3 kap. PBL samt genom reglerna om områdesbestämmelser, detaljplan och fastighetsplan. I detta regleringssystem har områdesbestämmelser en avgränsad funktion. Inte bara skyldigheter utan även rättigheter definieras för fastighetsägarna i betydligt större utsträckning än dagens generalplaneregler förutsätter. För den enskilde är innebörden att han har rätt till bygglov för varje sökt åtgärd som uppfyller egenskapskraven, inte strider mot områdesbestämmelser och inte fordrar detaljplaneläggning (8 kap. 12 § PBL). Bostadsutskottet kan inte finna annat än att generalitetsgraden, i den mening som utskottet här har tagit begreppet, är väsentligt lägre för områdesbestämmelser än för generalplan.

Vid en samlad bedömning finner utskottet att reglerna om områdesbestämmelser – i den utformning som reglerna efter lagrådets erinringar fått i propositionen och med den av utskottet här förordade ytterligare regeländringen – har preciserats i de hänseenden som angivits av ett enhälligt konstitutionsutskott.

Utskottets lagförslag har tagits in i bilaga till denna lagrådsremiss.

3.4 Detaljplaner

3.4.1 Lagrådet

Lagrådets anmärkningar rörande de föreslagna detaljplanereglernas förenlighet med RF är sparsamma och anknutna till de anmärkningar som framförs beträffande områdesbestämmelserna. Lagrådet anför att det som sagts om områdesbestämmelsernas generella och därmed normativa karaktär får anses gälla även beträffande detaljplaner till den del dessa används för reglering av markanvändning och bebyggelse inom sådana relativt stora områden som angetts beträffande områdesbestämmelser. Här syftar lagrådet på uttalanden i lagrådsremissen om att sådant som kan regleras med områdesbestämmelser också skall kunna regleras i detaljplan (s. 94) och att områdesbestämmelser skall kunna användas för att reglera lovpliktens omfattning inom t. ex. större glesbygdsområden med jord- och skogsbruksfastigheter och spridd bebyggelse huvudsakligen längs vägarna (s. 433). Vidare anför lagrådet att tillämpningen av NRL är tänkt att kunna läggas fast med bindande verkan såväl genom detaljplan som genom områdesbestämmelser och att härigenom bl. a. stora sammanhängande kust-, skärgårds- och fjällområden skall kunna skyddas mot olämplig exploatering.

Som redovisats ovan (avsnitt 3.3.1) beträffande områdesbestämmelser avvisar lagrådet tanken att de som berörs av beslut om detaljplaner kan anses

ha fått en partsställning i planärendet och att ärendet av denna anledning mera skulle ha karaktären av förvaltningsbeslut avseende bestämda personer än normer för ett obestämt kollektiv.

3.4.2 Propositionen

Enligt propositionen finns det, jämfört med dagens ordning, inte några helt nya element i PBL:s plansystem som kan medföra en principiellt ändrad syn på planbeslutens konstitutionella karaktär. Beträffande detaljplanen anses parallellen med dagens bebyggelseplaner vara helt klar. De sägs vara avsedda att omfatta lokalt begränsade områden, och deras rättsverkningar träffar en bestämd personkrets. Inte heller blir fler personer än i dag rent faktiskt berörda av planbesluten.

I propositionen avvisas således lagrådets slutsats att detaljplanebesluten skulle vara att anse som normbeslut enligt RF. Till stöd för detta åberopas även vissa uttalanden vid införandet av kungörandelagen (prop. 1975/76:112, KU 51).

I propositionen har på en lång rad punkter lagrådets förslag till ändringar beaktats. Det gäller bl. a. frågor om detaljplanens rättsverkningar och hur enskilda intressen skall kunna tillvaratas under planförfarandet. De ändringar i förhållande till det remitterade förslaget som föreslås är bl. a. de följande.

På lagrådets förslag har i 5 kap. 2 § lagts till ett andra stycke med innebörd att en *detaljplans expropriativa verkningar* enligt 6 kap. 17–19 §§ måste innebära fördelar som överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. Lagrådet anförde som skäl för sitt förslag bl. a. att den nuvarande fastställelseprövningen av en plan innefattar en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. När fastställelseprövningen avskaffas blir det av rättssäkerhetsskäl erforderligt med en regel som slår fast kommunens motsvarande skyldighet att väga allmänna och enskilda intressen mot varandra. Lagrådet föreslog i konsekvens härmed *dels* att det i 5 kap. 24 § första stycket 3 rörande kungörelse om utställning av planförslaget skall anges vilken mark eller särskild rätt till mark som kan komma att beröras av expropriativa verkningar, *dels* att det i 5 kap. 30 § andra stycket skall anges att protokollsutdrag om kommunens beslut att anta planen med besvärshänvisning alltid skall sändas till sådan berörd markägare eller rättighetshavare.

I lagrådsremissen hade rörande *detaljplaners frivilliga innehåll* getts en exemplifierande uppräkning av regleringsämnena. I propositionen har 5 kap. 7 § första stycket utformats så att där *uttömmande* anges de förhållanden som får regleras i en detaljplan. Propositionsförslaget ansluter härvidlag till lagrådets uppfattning att det från principiell synpunkt vore önskvärt att lagen sätter en gräns för de frågor som en kommun får reglera i en detaljplan. Paragrafen har i övrigt omredigerats, i viss del till följd av lagrådets synpunkter.

Ändring eller upphävande av en detaljplan efter genomförandetiden hade i lagrådsremissen föreslagits få ske om det vore påkallat från allmän synpunkt. Med anledning av lagrådets påpekande om att enskilda intressen såvida inte annat föreskrivs skall vägas in vid prövning av frågor enligt PBL, har i 5 kap. 11 § andra stycket angetts att ändring eller upphävande av en plan efter

genomförandetiden får ske utan att de rättigheter som uppkommit genom planen beaktas. I propositionen påpekas (s. 597) att den som utnyttjat byggrätt enligt planen skyddas, även om planen upphävs, av rätten till kompletteringsåtgärder och återuppföranderätten.

3.4.3 Utskottets överväganden

3.4.3.1 Inledning

Detaljplanens roll i regleringssystemet enligt PBL är sammanfattningsvis den följande. I vissa fall är det obligatoriskt för en kommun att upprätta detaljplan. Detaljplanen skall ha ett visst minsta innehåll: användningen skall anges för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Därutöver får kommunen om den så önskar reglera ett stort antal frågor. För varje plan skall bestämmas s. k. genomförandetid. Under denna tid får planen i princip inte ändras. Planen ger en byggrätt som, oberoende av att genomförandetiden gått ut, fortsätter att gälla tills planen ändras eller upphävs. Planen har expropriativa verkningar beträffande mark som skall användas för allmänt ändamål. Kommunen blir å andra sidan i vissa fall ersättningsskyldig för intrång som följer av planen.

Som konstaterats ovan ansluter lagrådets kritik rörande PBL-förslagets förenlighet med RF vid beslut om detaljplan nära till vad lagrådet anfört om områdesbestämmelser och dessas eventuellt alltför generella giltighet. Frågan har alltså en *geografisk* och en *numerär aspekt* samt även en *tidsaspekt*.

3.4.3.2 Planområdets avgränsning

Beträffande *den geografiska aspekten* finner bostadsutskottet att en detaljplan kräver överväganden i så många fler avseenden än områdesbestämmelser att det blir arbetsmässigt tungrott och praktiskt komplicerat att låta detaljplaneområden omfatta stora arealer. I propositionen uttrycks detta som att detaljplanen är en mer fullständig regleringsform än områdesbestämmelser med ett obligatoriskt minsta innehåll och generellt sett krav på större precision (s. 555). Lagrådets hänvisning till att områdesbestämmelser och även detaljplaner skall kunna omfatta större glesbygdsområden med jord- och skogsbruksfastigheter och spridd bebyggelse huvudsakligen längs vägarna och till att riksintressen enligt NRL kan behöva skyddas inom stora sammanhängande kust-, skärgårds- eller fjällområden bör i fråga om tillämpligheten för detaljplan bedömas mot denna bakgrund. Ju större areal som skall regleras, desto mer svårhanterligt torde det normalt sett vara att använda detaljplan.

Likväl innebär propositionsförslaget inte något hinder för kommunerna att använda detaljplan för att reglera även större arealer. En viss motsvarighet till regeln för områdesbestämmelser att dessa får antas endast för begränsade områden av kommunen finns beträffande detaljplaner i 1 kap. 3 § andra stycket där det anges att denna planform avser delar av kommunen. Frågan uppstår här om denna begränsning är tillräcklig eller om någon

ytterligare precisering bör göras. För att undersöka denna fråga gör utskottet här en granskning av de obligatoriska momenten i detaljplaneregleringen, dvs. de situationer där detaljplan måste användas och vad en detaljplan minst måste innehålla.

Enligt 5 kap. 1 § gäller följande.

Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för

1. ny samlad bebyggelse,
2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,
3. bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Första stycket skall tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

Detaljplan behöver inte upprättas i den mån tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

Enligt utskottets mening ligger i sakens natur att ny samlad bebyggelse inte praktiskt sett kan regleras genom en detaljplan för större områden av kommunen än som är planmässigt motiverat av de aktuella utbyggnadsintentionerna och de tillgängliga resurserna. Att bygga ut ett område medför regelmässigt att kommunens ekonomiska resurser tas i anspråk, även i de fall där kommunen frånsäger sig huvudmannaskapet för gator och andra allmänna platser. Enligt 6 kap. 26 § skall det för övrigt föreligga särskilda skäl för att kommunen inte skall vara huvudman.

Ännu mer geografiskt begränsat till sin natur är det detaljplanekrav som gäller för tillkomsten av ny enstaka byggnad som har större påverkan på omgivningen eller skall förläggas till ett område med markefterfrågan. Detaljplanekravet på denna punkt är inte heller absolut utan gäller endast om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas som ett bygglovs- eller förhandsbeskedsärende.

Mer obestämd geografisk räckvidd kan det tredje detaljplanekravet ha. Enligt detta skall detaljplan användas för att reglera bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang. I propositionen (s. 553) anförs att detaljplanekravet i detta avseende kan aktualiseras av kommunens aktiva avsikter, bl. a. när det gäller stadsförnyelse och upprustning av bebyggelsen. Vidare anförs att detaljplanekravet kan utlösas av att ett byggnadsförbud försvinner i och med PBL:s ikraftträdande. En väsentlig geografisk restriktion ligger dock enligt utskottets mening i att kravet avser befintlig bebyggelse och inte obebyggda områden. Det torde knappast heller vara realistiskt att föreställa sig att kommunen genom ett eller ett fåtal detaljplanebeslut skulle kunna reglera all eller stora delar av befintliga bebyggelse inom kommunen.

Om en detaljplan upprättas skall den enligt 5 kap. 3–6 §§ obligatoriskt innehålla en redovisning av hur all mark och alla vattenområden som omfattas av planen skall användas och hur gränserna mellan de olika områdena skall gå. Kommunen måste ta ställning till vad som skall utgöra

allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker, hur dessa skall användas och utformas samt om kommunen själv eller någon annan skall vara huvudman för de allmänna platserna. Beträffande användningen av gatumark anförs (s. 563) att trafikslag, t. ex. kollektivtrafik, varutransporter, cykel- eller gångtrafik, skall anges. Att utformning av gatorna skall regleras hör samman med fastighetsägarnas betalningsansvar för gatukostnader och att det därför är angeläget att dessa under planförfarandet får ett inflytande pa denna del av regleringen. Beträffande parkmark anförs att användningen och utformningen skall redovisas i stora drag.

Den övriga mark som ingår i planområdet utgörs av kvartersmark. För denna måste användningen anges, medan däremot utformningen inte tillhör det obligatoriska regleringsområdet. Om kvartersmark för allmänt ändamål inte specificerats beträffande användningen, kan bygglov inte ges (8 kap. 11 § fjärde stycket). Även beträffande vattenområdena skall användningen obligatoriskt anges.

Till det obligatoriska innehållet hör också kravet att genomförandetiden skall anges. För skilda områden kan olika genomförandetider bestämmas. I propositionen finns uttalanden som – delvis mot bakgrund av synpunkter från lagrådet – innebär att hänsyn kan tas bl. a. till behovet av en etappvis utbyggnad av ett planområde (s. 568).

Utöver reglerna om planens obligatoriska, minsta innehåll föreslas i 5 kap. 7 § en reglering av vad kommunen frivilligt får bestämma genom en detaljplan. Uppräkningen i paragrafen är som nämnts ovan avsedd att vara uttömmande; kommunen far alltså inte genom detaljplan reglera andra frågor än vad som anges i paragrafen.

Vad kommunen får, men inte måste reglera i en detaljplan är upptaget i tolv punkter. De viktigaste kan sägas vara bestämmelser om utvidgning resp. inskränkning av lovplikten, största omfattning för byggande, byggnaders användning, placering, utformning och utförande, bestämmelser om vegetation och markyta samt om användning och utformning av allmänna platser, som kommunen inte skall vara huvudman för. Vidare får regleras frågor om utfart, parkeringsplatser och tillfällig användning av mark, om ledningar och skyddsanordningar samt om principer för fastighetsindelningen m. m. Detaljplan kan även användas för att besluta om exploateringssamverkan. Kommunen får dock inte göra planen mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

När det gäller att bedöma effekten av det föreslagna regelsystemet i fråga om hur stora arealer som kan regleras, finner bostadsutskottet skäl att anknyta till den ståndpunkt som redan tidigare angetts, nämligen att det vore ohanterligt för kommunen att anta detaljplaner för stora områden. Redan reglerna om detaljplanens obligatoriska minsta innehåll medför att kommunen far ta pa sig ett resurskrävande arbete, som endast delvis och i någon mån osäker omfattning kan finansieras med gatukostnadsersättning och s. k. planavgift (11 kap. 5 § andra stycket) eller VA-avgifter m. m. från fastighetsägarna. Härtill kommer att kommunen, för att nå sitt planmässiga syfte, normalt också maste lata en stor del av det frivilliga regleringsområdet inga i planen. Därvid tillkommer att ytterligare överväganden måste göras som tenderar att begränsa den geografiska räckvidden av en plan.

Det frivilliga regleringsområdet har på grund av lagrådets påpekande klart definierats i propositionen, vilket från de synpunkter som här är aktuella framstår som en vinning. Mot denna bakgrund framstår behovet av ett uttryckligt förbud i lagtexten mot alltför stora detaljplaneområden som ringa. Bostadsutskottet är dock inte helt främmande för tanken att det i något fall kan inträffa att en kommun antar en plan som omfattar ett större område än som motiveras av de bestämmelser som planen i övrigt innehåller. Även i propositionen uppmärksammas de risker – och fördelar – som användandet av s. k. flexibel plan kan inrymma (s. 166, 592). Riskerna framstår dock inte som särskilt framträdande bl. a. mot bakgrund av kravet i 5 kap. 9 § tredje stycket att planhandlingarna skall utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön och av de uttalanden som gjorts i propositionen till detta stadgande. För att ytterligare klargöra vikten av att en detaljplan inte antas för ett alltför stort område kan det dock vara av värde att i 5 kap. 2 § – som bl. a. föreskriver krav på hänsynstagande till befintliga förhållanden när en detaljplan utformas – föra in ett tredje stycke med föreskrift om att en detaljplan inte får omfatta ett större område än som är befogat med hänsyn till syftet med planen och den tid för genomförande som skall bestämmas enligt 5 §. Utskottet anser att lagtexten bör kompletteras i enlighet härmed. Utskottets förslag har intagits i bilaga nedan. En viss motsvarighet till en sådan regel finns i dag i 12 § 1 mom. andra stycket BS.

Betydelsen av den föreslagna regeln blir bl. a. den att en fastighetsägare, vars mark ingår i planområdet, men som bedömer att ett plangenomförande på hans fastighet inte kan komma till stånd inom den antagna genomförandetiden, bör genom besvär över planbeslutet kunna få prövat om fastigheten skall ingå i planområdet.

3.4.3.3 Personkretsens avgränsning

Bostadsutskottet övergår härefter till att behandla den *numerära aspekt* på frågan om detaljplanens generella giltighet som lagrådet anlagt. Liksom vad gäller områdesbestämmelser är det klart att denna aspekt är nära förbunden med frågan om den geografiska räckvidden och att den delvis är en annan sida av samma sak. Emellertid är det också klart att även ett synnerligen begränsat planområde, som t. ex. ett stadskvarter, kan beröra ett mycket stort antal boende. Omvänt kan planeringen av en industriell verksamhet, t. ex. vid en grustäkt, beröra relativt få personer och huvudsakligen i deras egenskap av näringsidkare eller arbetstagare.

Liksom i fråga om områdesbestämmelser finner bostadsutskottet att den berörda personkretsen kan indelas i tre kategorier: sakägare, samrådskretsen och övriga. Beträffande sakägarkretsen och samrådskretsen har bostadsutskottet ingen annan uppfattning rörande detaljplan än den utskottet redan redogjort för beträffande områdesbestämmelser. Sakägarkretsen – angiven i en fastighetsförteckning – får anses tillräckligt definierad. Gentemot samrådskretsen i övrigt kan detaljplan inte anses ha bindande verkan.

Också vad angår den tredje kategorin, kommuninnevånarna eller medborgarna i allmänhet, erinrar utskottet om sitt ställningstagande rörande områdesbestämmelser. Denna kategori kan inte anses berörd av en detalj-

plan på ett mer ingripande sätt än av förvaltningsbeslut i allmänhet rörande fysiska förhållanden, och besluten kan inte anses ha generell giltighet gentemot den.

3.4.3.4 Personkretsens förändring

Även vad gäller den tidsaspekt som aktualiseras i lagrådets yttrande vill utskottet anknyta till vad som anförts om områdesbestämmelser. Den omständigheten att en detaljplan är avsedd att gälla under lång tid – även efter genomförandetiden – medför naturligen att många nya och vid planbeslutet helt okända sakägare kan tillkomma och att intressentkretsen även i övrigt kan bli obestämd.

Som framhållits förut är detta förhållande dock inte något som är säreget för normbeslut. Även beslut i enskilda ärenden kan ha denna verkan. Utskottet finner alltså att detaljplaner i det här aktuella avseendet inte heller kan anses ha någon sådan generell giltighet att de måste anses innefatta normgivning.

3.4.3.5 Ytterligare överväganden

Även om detaljplaner i många avseenden kan jämföras med dagens stads- och byggnadsplaner finns dock klara skillnader. En påfallande skillnad är reglerna om genomförandetid som helt saknar motsvarighet i dagens plansystem. Dagens system kompletteras å andra sidan av regler om nybyggnadsförbud, som saknar motsvarighet i PBL. En ytterligare skillnad finns i regleringsmöjligheterna som, i fråga om detaljplaner, kan omfatta delvis nya ämnesområden jämfört med i dag. Samtidigt som PBL sålunda innehåller en del nyheter i förhållande till dagens regler, är det enligt utskottets mening väl sörjt för att lagstiftningen på ett uttömmande sätt anger ramarna för den kommunala regleringen. Detta omdöme gäller såväl själva lagtexten som de delvis mycket omfattande uttalanden som gjorts både i den allmänna motiveringen och specialmotiveringen till de olika stadgandena. Utskottet finner att det föreslagna regleringssystemet betydligt klarare än dagens regler anger verkningarna för berörda sakägare och boende.

En samlad bedömning ger enligt bostadsutskottets mening vid handen att också reglerna om detaljplan – efter den justering som ovan förordats – har preciserats i linje med önskemålen i konstitutionsutskottets enhälliga yttrande.

3.5 Upprättade lagförslag

Med anledning av vad utskottet anfört ovan har upprättats förslag till ändringar i 1 kap. 3 §, 4 kap. 1 §, 5 kap. 2 och 33 §§ i proposition 1985/86:1 med förslag till plan- och bygglag. Lagförslagen framgår av bilaga.

Det till lagrådet remitterade förslaget till vissa ändringar i förslaget till plan- och bygglag (prop. 1985/86:1)

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
1 kap. 3 §	
Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske.	Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske. *Översiktsplanen har inte bindande verkan.*
Den närmare regleringen av markens användning och bebyggelsen inom delar av kommunen sker genom *detaljplaner*.	Regleringen av markens användning och bebyggelsen inom delar av kommunen sker genom *detaljplaner*.
För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får *områdesbestämmelser* antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m. tillgodoses.	
Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.	
För samordning av flera kommuners planläggning får *regionplaner* antas.	
4 kap. 1 §	
Översiktsplanen skall utgöra *underlag för* beslut om användningen av mark- och vattenområden.	Översiktsplanen skall utgöra *en redovisning av allmänna intressen vid* beslut om användningen av mark- och vattenområden.
Planen skall ange	*Av planen skall framgå*
1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden *samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse*,	1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m.	2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m. m.
5 kap. 2 §	
Vid utformningen av en detaljplan skall skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.	
I de delar som planen medför att mark eller särskild rätt till mark kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ skall planen dessutom utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.	

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
	Detaljplanen får inte omfatta ett större område än som är befogat med hänsyn till syftet med planen och den tid för att genomföra den som skall bestämmas enligt 5 §.
5 kap. 33 §	
Bestämmelserna i 20–31 §§ skall tillämpas när områdesbestämmelser antas, ändras eller upphävs.	Bestämmelserna i *19 § om fastighetsförteckning och bestämmelserna i* 20–31 §§ skall tillämpas när områdesbestämmelser antas, ändras eller upphävs.

Närvarande: f. d. justitierådet Hult, regeringsrådet Dahlman, justitierådet Gad.

Enligt protokoll vid sammanträde den 20 mars 1986 har riksdagens bostadsutskott beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till vissa ändringar i det i proposition 1985/86:1 framlagda förslaget till ny plan- och bygglag (PBL).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Thomas Adlercreutz.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Bakgrunden till remissen är, att lagrådet i sitt yttrande den 12 mars 1985 över ett enligt regeringens beslut den 20 oktober 1983 till lagrådet remitterat förslag till plan- och bygglag (PBL-förslaget) ifrågasatte om inte kommunernas planläggningsbefogenheter enligt förslaget kunde anses innefatta meddelande av föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen (RF). Om så var fallet, var förslaget inte förenligt med RF:s regler om normgivning. Lagrådet fann sig nödgat att konstatera, att förslaget i vad det avsåg kommunernas befogenheter att i planbestämmelser reglera markanvändning och bebyggelse "knappast torde vara förenligt med grundlagen". Lagrådet uttalade, att det fanns två sätt att nå en säker överensstämmelse med RF. Det ena var, att dels ändra 8 kap. 7 § första stycket 3 RF så att det enligt lagrummet blev möjligt att delegera normgivningsbefogenheter avseende föreskrifter om markanvändning och byggnadsföreskrifter av annat än detaljbetonat slag, dels reglera kommunernas kompetens på området i överensstämmelse med delegationsföreskrifterna i 8 kap. RF. Det andra sättet var att revidera förslaget i sak i erforderliga delar, vilket dock innebar värderingar och ställningstaganden som det inte ansågs tillkomma lagrådet att göra.

Med anledning av lagrådets yttrande den 12 mars 1985 har bestämmelserna om kommunernas befogenheter att fatta beslut om markanvändning och byggande ändrats i vissa delar i propositionens lagförslag i förhållande till det till lagrådet ursprungligen remitterade förslaget. Ytterligare ändringar föreslås i förevarande remiss från bostadsutskottet. Samtliga ändringar avser att klarlägga, att kommunernas ifrågavarande befogenheter inte innefattar normgivning. Syftet är alltså, att på det av lagrådet sist angivna sättet uppnå att PBL står i säker överensstämmelse med RF:s bestämmelser. Detta föreslås ske på det sätt ett enhälligt konstitutionsutskott föreslagit i det till remissen fogade yttrandet till bostadsutskottet (KU 1985/86:8 y), nämligen genom att dels klargöra att innehållet i översiktsplanerna inte utgör ett bindande planeringsunderlag, dels ändra föreskrifterna om områdesbestämmelser och detaljplan på ett sådant sätt att avgränsningarna av berörd personkrets blir mera preciserade.

Som utvecklats i lagrådets yttrande den 12 mars 1985 kan lagregler om rätt för kommunerna att reglera markanvändning och att ge annat än detaljbetonade föreskrifter om utformningen av byggnader m. m. anses vara grundlagsenliga endast under förutsättning, att regleringen inte utgör föreskrifter – normer – i RF:s mening.

I lagrådets yttrande den 12 mars 1985 (propositionens bilagedel s. 210, 211 och 213) och i propositionen (s. 87–90) behandlas innebörden av RF:s begrepp "föreskrift". Som närmare utvecklats i yttrandet och propositionen avses med föreskrifter i RF:s mening rättsregler. Dessa kännetecknas i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. Vidare kännetecknas de av att de inte avser bara ett visst konkret fall utan att de har generell giltighet.

I propositionen (s. 90) uttalas – mot bakgrund av en där lämnad redovisning för syftena med den grundlagsreform som ledde till 1974 års RF och för riksdagens beslut (KU 1975/76:51, rskr. 362) att anta prop. 1975/76:112 med förslag till lag om kungörande av lagar och andra författningar – att planbeslut enligt dagens byggnadslagstiftning är att se som en form av rättstillämpning som enligt grundlagen inte är förbehållen riksdagen. Enligt lagrådets mening vinner denna ståndpunkt också visst stöd av ändringen 1976 i 8 kap. 7 § RF, när till uppräkningen av delegeringsbara ämnen tillfogades "utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö" (se prop. 1975/76:109 s. 162 f, KU 1975/76:56 s. 41, KU 1976/77:1, rskr. 1976/77:2). Om man 1976 hade uppfattat antagande av planer enligt byggnadslagstiftningen som normgivning, hade man sålunda sannolikt medtagit detta ämne i uppräkningen i 8 kap. 7 § RF. Ståndpunkten får även anses vara den förhärskande i doktrinen (se uttalandet av professor Nils Stjernquist i bilagan till det till remissen fogade yttrandet KU 1985/86:8 y s. 20). Även lagrådets yttrande den 12 mars 1985 synes utgå från denna ståndpunkt, såvitt gäller instituten stads- och byggnadsplan.

De skäl som sålunda kan åberopas till stöd för att tillämpningen av dagens stads- och byggnadsplaneinstitut inte utgör normgivning utan att hithörande beslut i stället är att betrakta som förvaltningsbeslut i enskilda fall anser lagrådet ha sådan tyngd att ståndpunkten får godtas. Detta bör enligt lagrådets mening vara en utgångspunkt vid bedömningen av förevarande ärende.

En annan utgångspunkt för bedömningen bör vara, att man får förutsätta att de organ som enligt PBL skall fatta beslut om de i lagen reglerade planinstituten därvid lojalt följer lagens föreskrifter sådana de är av lagstiftaren avsedda att tillämpas. Detta är en allmän förutsättning för offentlig maktutövning, ytterst grundad på stadgandet i 1 kap. 1 § tredje stycket RF: "Den offentliga makten utövas under lagarna."

När lagrådet i sitt yttrande den 12 mars 1985 ifrågasatte om PBL-förslaget stod i överensstämmelse med RF:s föreskrifter, anförde lagrådet som en huvudgrund att *översiktsplaner* enligt PBL-förslagets regler i vissa, av lagrådet i yttrandet närmare angivna situationer, när planen innehåller bestämda och preciserade direktiv, framstår som bindande för de organ som med översiktsplanen som underlag skall fatta beslut om användningen av mark och vatten samt om kommunens närmare planläggning.

I propositionen understryks att översiktsplanen utgör ett instrument för kommunfullmäktige att på ett samlat sätt uttrycka kommunens principiella uppfattning om vilka av de i lag angivna allmänna intressena som inom olika områden framstår som aktuella att vägas mot de enskilda intressena vid bl. a. tillståndsprövning. I anslutning till dessa uttalanden föreslår bostadsutskottet i förevarande remiss några ändringar i propositionens förslag till bestämmelser om översiktsplan i 1 kap. 3 § och 4 kap. 1 § PBL.

De föreslagna ändringarna i 4 kap. 1 § PBL innebär följande. I första stycket sägs att översiktsplanen skall utgöra en redovisning av allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, i stället för propositionens förslag att planen skall vara underlag för dessa beslut. Vidare ändras ingressen till andra stycket från propositionens "Planen skall ange" till "Av planen skall framgå". Dessutom förkortas styckets punkt 1 så att den omfattar endast orden "1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden,". Sålunda utgår de enligt propositionens förslag omedelbart därefter i punkten följande orden "samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,".

Ändringarna syftar till att tydligare markera, att översiktsplanen tar sikte på att redovisa de allmänna intressena och att den inte innefattar någon avvägning mot de enskilda intressena. Som bostadsutskottet framhållit i remissen understryks härigenom att översiktsplanen inte skall vara bindande för de efterföljande besluten. Vid den prövning som föregår dessa beslut skall nämligen enligt den i 1 kap. 5 § PBL angivna huvudregeln även enskilda intressen beaktas.

Även de av bostadsutskottet föreslagna ändringarna i 1 kap. 3 § PBL har till syfte att understryka att översiktsplanen inte är bindande. Till första stycket fogas enligt utskottets förslag meningen: "Översiktsplanen har inte bindande verkan." Andra stycket, som enligt propositionens förslag avser "den närmare regleringen" av markens användning och bebyggelsen, föreslås av utskottet få följande lydelse: "Regleringen av markens användning och bebyggelsen inom delar av kommunen sker genom detaljplaner."

I remissen förekommer vissa med det remitterade lagförslaget (bilaga 1) mindre väl förenliga uttalanden angående utformningen av bestämmelserna i 4 kap. 1 § PBL om innehållet i översiktsplan. Vid granskningen har lagrådet utgått från vad som tagits upp i lagförslaget.

Lagrådet finner, att de av bostadsutskottet föreslagna ändringarna i 1 kap. 3 § och 4 kap. 1 § PBL tydligare än propositionens förslag klargör att översiktsplan inte är bindande. Genom det föreslagna tillägget till 1 kap. 3 § första stycket fastslås detta uttryckligt. Innebörden i tillägget måste anses vara, att översiktsplan över huvud taget inte är rättsligt bindande. Enligt lagrådets mening är detta förhållande avgörande för grundlagsfrågans bedömning. För att det skall vara fråga om en föreskrift i RF:s mening krävs som redan nämnts bl. a., att föreskriften skall vara bindande för myndigheter och enskilda, dvs. att den skall föranleda rättslig bundenhet. Med de föreslagna ändringarna i förhållande till PBL-förslaget kommer översiktsplan enligt PBL:s regler inte att innehålla sådana föreskrifter som avses i 8 kap. RF.

För att den av bostadsutskottet med ändringarna i 1 kap. 3 § PBL avsedda

innebörden skall framgå tydligare föreslår lagrådet några smärre omformuleringar. Tillägget till första stycket bör enligt lagrådets mening ges lydelsen: "Översiktsplan är inte bindande för myndigheter och enskilda." Andra stycket bör förslagsvis få följande lydelse: "Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen." Lagrådet återkommer till den föreslagna lydelsen nedan i samband med behandlingen av detaljplaneinstitutet. – Lagrådet föreslår, att 4 kap. 1 § första stycket ges lydelsen: "I översiktsplanen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden." Beträffande andra stycket 1 vill lagrådet förorda, att orden "tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse" bibehålls i lagrummet (jfr 1 kap. 3 § första stycket andra meningen). Lagrådet föreslår, att punkt 1 ges följande lydelse: "1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden och i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,".

När lagrådet i sitt yttrande den 12 mars 1985 ifrågasatte om inte kommunernas planläggningsbefogenheter enligt PBL-förslaget kan innefatta normgivning, fäste lagrådet stort avseende vid rätten att anta *områdesbestämmelser*. Att dessa har bindande verkan är ostridigt. Lagrådet ifrågasatte i sitt yttrande, om inte områdesbestämmelserna också uppfyller det krav på generell giltighet som kännetecknar föreskrifter i RF:s mening. Enligt lagrådet kunde skälen för att inte hänföra dagens stadsplaner och byggnadsplaner till författningar inte utan vidare åberopas, när det gäller att fastställa områdesbestämmelsernas konstitutionella karaktär. Lagrådet framhöll därvid bl. a., att områdesbestämmelserna är en ny planform genom vilken en kommun kan reglera markanvändning och bebyggelse inom relativt stora områden. Enligt lagrådet kunde det inte uteslutas, att det för enstaka kommuner med speciell karaktär kunde visa sig ändamålsenligt att vissa områdesbestämmelser fick gälla kommunens hela område. Lagrådet gav i sitt yttrande en rad exempel på områdesbestämmelser som kunde få giltighet inom stora områden. Sådana områdesbestämmelser kunde enligt lagrådet 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.

Som närmare utvecklas i remissen från bostadsutskottet har lagrådets uttalanden föranlett en rad ändringar i propositionen i förhållande till det av lagrådet granskade PBL-förslaget. Efter dessa ändringar kan sålunda områdesbestämmelser aldrig gälla för en hel kommun utan endast för begränsade områden av kommunen. De vidtagna ändringarna i propositionens förslag syftar vidare till att precisera för vilka ändamål områdesbestämmelser får antas. Dessutom har genom ändringarna vissa av de i lagrådsyttrandet särskilt åberopade regleringsmöjligheterna helt utgått eller inskränkts.

I remissen föreslår bostadsutskottet en ändring i 5 kap. 33 § PBL, som innebär att det uppställs ett principiellt krav på att fastighetsförteckning skall föreligga i ärende om antagande, ändring eller upphävande av områdesbestämmelser. I fastighetsförteckningen skall upptas bl. a. samtliga sakägare i

ärendet, dvs. ägarna till berörda fastigheter och vidare de personer som innehar annan särskild rätt i dessa fastigheter än bostadsrätt och hyresrätt. Enligt propositionens förslag krävs fastighetsförteckning i ärende om detaljplan men inte i ärende om områdesbestämmelser. Den av utskottet föreslagna ändringen har – som lagrådet närmare utvecklar i det följande – stor betydelse i förevarande sammanhang.

För bedömningen av frågan, vilken konstitutionell natur kommunernas befogenheter enligt PBL att fastställa områdesbestämmelser skall anses ha, finner lagrådet ledning böra hämtas ur förarbetena till lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (prop. 1975/76:112 s. 62 ff, KU 1975/76:51). Riksdagen lämnade vid antagandet av denna lag utan erinran följande uttalanden i propositionen:

Sedan den nya regeringsformen tillkommit synes begreppet författning böra vara liktydigt med sådana föreskrifter som omfattas av regeringsformens regler om normgivningsmakten. – – –

Till författning i nu angiven bemärkelse kan till en början hänföras föreskrifter som rör allmänheten eller en viss kategori av allmänheten, t. ex. ett visst slag av näringsidkare. – – –

Särskilda gränsdragningssvårigheter möter i fall där en bindande föreskrift avser ett mycket litet lokalt område, kanske bara en eller flera bestämda fastigheter. – – –

När det gäller att ta ställning till frågan om ett lokalt begränsat beslut skall anses ha karaktären av författning eller inte kan man till en början slå fast, att beslutet får anses vara författning, om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i gemen. Detta torde gälla även om beslutet medför visst intrång i förfoganderätten för ägare eller innehavare av liknande rätt till vissa bestämda fastigheter. I enlighet härmed synes t. ex. lokalt förbud att ta bort eller skada växt av viss art där den växer vilt vara att hänföra till författning.

Läget synes vara ett annat när fråga är om lokalt begränsade föreskrifter som helt eller främst är avsedda att begränsa handlingsfriheten för ägarna till vissa bestämda fastigheter eller vissa därmed jämförliga rättsinnehavare. Sådana föreskrifters generella natur kan starkt infrågasättas. Detta gäller även när de meddelade föreskrifterna är bindande inte bara för den aktuelle ägaren eller rättsinnehavaren utan även för framtida sådana. Ett uttryck för detta synsätt är att det vid tillämpningen av förvaltningslagen har ansetts att ärende om fastställelse av detaljplan enligt byggnadslagstiftningen inte avser föreskrift till allmän efterrättelse. Av intresse är vidare att beslut om bildande av naturreservat eller naturvårdsområde med därtill hörande föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastighet vid nyligen företagna ändringar i naturvårdslagen (1964:822) inte ansågs falla under normgivningsbestämmelserna i 8 kap. regeringsformen (se SFS 1974:1025). Hade fråga varit om föreskrifter som avses i nämnda kapitel, skulle det inte ha varit tillåtet att, som skett, direkt i naturvårdslagen ange att beslut i nyssnämnda ärenden fattas av länsstyrelsen. I fråga om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen kan nämligen förvaltningsmyndighet under regeringen vara behörig att besluta endast om regeringen efter vederbörligt bemyndigande har överlåtit beslutanderätten till myndigheten (se 8 kap. 11 § regeringsformen). Inte heller sådant förbud mot byggande m. m., som enligt 11 § naturvårdslagen kan meddelas sedan fråga har uppkommit om bildande av naturvårdsreservat, betraktades som en författning i nyss angivna bemärkelse.

I enlighet med det anförda anser jag att till författning inte bör hänföras

beslut av typen beslut om naturreservat eller naturvårdsområde, beslut om bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen, beslut om arbetsplaner enligt väglagen (1971:948), beslut om förbud mot byggande, schaktning m. m. enligt byggnadslagstiftningen eller annan lagstiftning eller beslut om skyddsområde för grundvattentillgång enligt 2 kap. 64 § vattenlagen (1918:523). – – –

I det föregående har jag behandlat vissa typer av föreskrifter som avser ett mycket litet lokalt område och främst riktar sig till ägarna till vissa bestämda fastigheter eller därmed jämförliga rättsinnehavare. Det förekommer emellertid också föreskrifter som riktar sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t. ex. ett län. Föreskrifter av denna typ torde få anses ha så generell karaktär att de bör bedömas höra till kategorin författningar. Var gränsen exakt går mellan denna typ av föreskrifter och föreskrifter som inte har författnings natur är omöjligt att ange i generella termer. – – –

Som framgår av de återgivna uttalandena ur förarbetena till kungörandelagen är gränsen mellan föreskrifter i RF:s mening – normer – och andra bestämmelser inte helt klar. När ställning skall tas i ett enskilt fall, blir det därför uppenbarligen inte sällan nödvändigt att sammanväga olika omständigheter, som kan inverka på bedömningen. Avgörandet av om en bestämmelse tillhör den ena eller den andra kategorin kan stundom i sista hand bli beroende av omständigheter som tagna var och en för sig närmast är av detaljbetonad karaktär.

Områdesbestämmelser får rättsverkningar i första hand för sakägarna genom deras särskilda anknytning till de fastigheter som berörs av bestämmelserna. För sakägarna får bestämmelserna direkt bindande verkan. Bestämmelserna kan även komma att påverka bostadsrättshavare, hyresgäster och övriga boende som inte är sakägare. För denna persongrupp får områdesbestämmelserna i första hand den betydelsen att de kan påverka deras boende- eller arbetsmiljö. Effekten för de boende skiljer sig, som bostadsutskottet konstaterar i remissen, inte på något sätt från de effekter som uppkommer till följd av att en stads- eller byggnadsplan antas och fastställs enligt dagens byggnadslagstiftning. Även kommuninnevånarna i övrigt liksom andra, t. ex. de som utnyttjar allemansrätten, kan stundom beröras av områdesbestämmelser genom att deras miljö påverkas. Motsvarande faktiska, allmänna inverkan kan bli följden av en rad olika förvaltningsbeslut, som avser fast egendoms användning. Redan enskildas rent faktiska handlande inom ramen för gällande rättsliga reglering kan för övrigt få samma verkan.

Enligt lagrådets mening måste man när det gäller bedömningen av områdesbestämmelsernas konstitutionella karaktär utgå från den omständigheten, att dessa bestämmelser i första hand tar sikte på och har rättsverkningar för en bestämd och avgränsad personkrets, nämligen de berörda sakägarna. Enligt den av bostadsutskottet i remissen föreslagna ändringen av 5 kap. 33 § PBL skall fastighetsförteckning normalt alltid föreligga när fråga har uppkommit om att anta områdesbestämmelser. I fastighetsförteckningen anges som nämnts sakägarna. Med utskottets förslag uppnås att sakägarkretsen – på samma sätt som när det gäller detaljplaner – måste konkretiseras och uttryckligen anges, innan områdesbestämmelser

kan antas. Ägarbyte under handläggningstiden hindrar inte att områdesbestämmelser måste anses avse en bestämd och avgränsad personkrets. Inom fastighetsrätten gäller ju som huvudprincip att åtgärd, som vidtas i samband med förrättning – exempelvis enligt fastighetsbildningslagen eller anläggningslagen – under en ägares innehavstid, binder även senare ägare av fast egendom.

När det gäller frågan om storleken av det område inom vilket områdesbestämmelser skall kunna gälla enligt PBL har, som redan nämnts, i propositionen gjorts den väsentliga inskränkningen i förhållande till det till lagrådet ursprungligen remitterade förslaget, att områdesbestämmelser får antas endast för begränsade områden av kommunen. Som bostadsutskottet framhåller i remissen skall det alltså inte längre vara möjligt att anta områdesbestämmelser med den geografiska omfattning som lagrådet har påtalat i sitt yttrande den 12 mars 1985. Efter denna ändring och med beaktande av att – som närmare utvecklas i remissen – huvuddelen av regleringsmöjligheterna redan genom sitt ändamål aldrig kan komma att omfatta annat än relativt klart begränsade områden finner lagrådet, att möjligheten enligt PBL att anta områdesbestämmelser inte kan antas komma att omfatta sådana större områden som enligt förarbetena till kungörandelagen krävs för att bestämmelser av förevarande slag skall anses utgöra föreskrifter i RF:s mening.

Lagrådet anser därför, att inte heller befogenheten för kommunerna att anta områdesbestämmelser enligt PBL i dess av bostadsutskottet i remissen förordade lydelse ger kommunerna någon normgivningsmakt i RF:s mening. Från konstitutionell synpunkt uppvisar kommunernas befogenheter i detta sammanhang så stora likheter med vad som gäller för dagens stads- och byggnadsplaneinstitut, att befogenheterna måste bedömas på samma sätt. Befogenheten för en kommun att anta områdesbestämmelser får sålunda enligt lagrådets mening konstitutionellt sett anses vara en befogenhet att fatta förvaltningsbeslut i ett enskilt fall. RF:s regler om normgivning utgör inte något hinder för riksdagen att genom lag tillägga kommunernas organ sådana befogenheter.

I lagrådets yttrande den 12 mars 1985 uttalades också viss tvekan om den konstitutionella naturen i fråga om befogenheten enligt PBL-förslaget att anta *detaljplaner*. I yttrandet hänvisade lagrådet i första hand till de synpunkter som lagrådet anfört i fråga om områdesbestämmelserna.

Av lagrådet anförda synpunkter har föranlett åtskilliga ändringar i propositionens regler om detaljplan i förhållande till PBL-förslaget. Bl. a. har uttömmande reglerats vad kommunen får bestämma genom detaljplan. I remissen föreslår bostadsutskottet därutöver, att i 5 kap. 2 § PBL skall tillfogas ett nytt, tredje stycke av innebörd att en detaljplan inte får omfatta ett större område än som är befogat med hänsyn till syftet med planen och genomförandetiden. Den föreslagna bestämmelsen innebär bl. a. att en fastighetsägare, vars mark ingår i planområdet men som bedömer att ett plangenomförande på hans fastighet inte kan komma till stånd inom den antagna genomförandetiden, genom besvär över planbeslutet kan få prövat om fastigheten skall ingå i planområdet.

För en konstitutionell bedömning av rätten enligt PBL att anta detaljpla-

ner finner lagrådet i huvudsak samma förhållanden vara avgörande som när det gäller områdesbestämmelser. Detaljplaner är tveklöst bindande. Avgörande för om bestämmelser i en detaljplan skall anses utgöra föreskrifter i den mening som avses i RF är, om bestämmelserna kan anses fylla det krav på generell giltighet som gäller för föreskrifter.

I fråga om den personkrets som berörs av detaljplaner hänvisar lagrådet till vad det i det föregående anfört om områdesbestämmelser.

Lagrådet finner i likhet med bostadsutskottet, att de nu föreslagna bestämmelserna om detaljplaner har en sådan utformning att det redan rent praktiskt är ohanterligt att låta detaljplaneområden omfatta stora arealer. Föreskrifterna i det av utskottet föreslagna nya stycket i 5 kap. 2 § PBL klargör ytterligare vikten av att detaljplan inte antas för ett alltför stort område. Lagrådet anser det därutöver vara önskvärt, att det redan i de grundläggande bestämmelserna om detaljplaner i 1 kap. 3 § andra stycket PBL uttryckligen föreskrivs att en detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen. Genom ett sådant stadgande, som ansluter till motsvarande föreskrift om områdesbestämmelser i paragrafens tredje stycke, säkerställs ytterligare att detaljplan aldrig skall få omfatta ett område, som är så stort, att detaljplanens bestämmelser får anses ha en sådan generell giltighet som kännetecknar föreskrifter i den mening som avses i RF. Stadgandet bör få den lydelse som lagrådet har angett i det föregående.

Lagrådets slutsats blir således även vad gäller detaljplanerna, att de befogenheter som därvidlag tilläggs kommunerna enligt PBL med de av bostadsutskottet och lagrådet föreslagna jämkningarna inte kan anses avse normgivning. Normgivningsreglerna i RF hindrar därför inte, att kommunerna genom lag tilläggs dessa befogenheter.

Sammanfattningsvis finner lagrådet, att propositionens förslag till PBL med de av bostadsutskottet i förevarande remiss föreslagna ändringarna och de av lagrådet nu förordade jämkningarna inte står i strid med RF:s regler om normgivningen.

I anslutning till att lagrådet i detta yttrande konstaterar, att kommunernas befogenheter att anta planer enligt det nu aktuella förslaget till PBL inte är att anse som normgivning i den mening som avses i RF, vill lagrådet förorda att terminologin i PBL överses i följande hänseende. I propositionens förslag till PBL finns ett flertal bestämmelser i 8 kap. i vilka det sägs, att kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser "föreskriver" något. Ordet "föreskriva" bör enligt lagrådets mening i lagspråket endast begagnas när det är fråga om normer. I bestämmelserna bör därför teminologin i aktuellt hänseende inte knyta an till normgivning utan till den rättsliga kategorin förvaltningsbeslut. I stället för ordet "föreskriva" bör sålunda i de ifrågavarande bestämmelserna begagnas t. ex. orden "besluta", "bestämma" eller "medge". På motsvarande sätt bör det i några sammanhang begagnade ordet "föreskrift" utbytas mot "bestämmelse".

Konstitutionsutskottets yttrande 1985/86:12 y

BoU 1986/87:1
Bilaga 13
KU 1985/86:12 y

med anledning av det reviderade förslaget till ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1)

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över en inom bostadsutskottet utarbetad lagrådsremiss med förslag till vissa ändringar i det i proposition 1985/86:1 framlagda förslaget till ny plan- och bygglag samt över lagrådets yttrande över remissen.

I ett tidigare yttrande (KU 1985/86:8 y) i ärendet förordade konstitutionsutskottet att bostadsutskottet skulle vidta sådana ändringar i det i proposition 1985/86:1 framlagda förslaget till ny plan- och bygglag som kunde undanröja den oklarhet som uppkommit rörande den föreslagna plan- och bygglagens förenlighet med regeringsformens regler om normgivningen. Det gällde då frågan om lagstiftningen kunde utformas så, att det blir klart att översiktsplanen inte kommer att utgöra ett bindande planeringsunderlag. Beträffande områdesbestämmelser och detaljplaner borde enligt konstitutionsutskottet prövas om det var möjligt att vidta preciseringar i fråga om avgränsningar av berörd personkrets.

Konstitutionsutskottet konstaterar att bostadsutskottet vidtagit ändringar i förslaget i enlighet med vad konstitutionsutskottet förordat i det tidigare nämnda yttrandet. Det ändrade förslaget har därefter granskats av lagrådet, som ansett att detta efter vidtagna förändringar inte strider mot regeringsformen.

Konstitutionsutskottet har från konstitutionella utgångspunkter inte något att erinra mot det nu föreliggande förslaget.

Stockholm den 15 april 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c), Ulla Pettersson (s), Elisabeth Fleetwood (m) och Bo Hammar (vpk).

Motionsyrkandenas behandling

	Motion nr	Yrkande nr	Utskottets motivering s.	Utskottets hemställan mom.	Reservation nr
1984/85	664 (m)		95	46	
	783 (m)		94	45	
	1097 (s)		79	35	
	1478 (s)		69	25	
	2135 (s)		69	25	
	2152 (c)	5	64	20	10
	2217 (c)		61,64	17,19	
	2319 (c)		15	3	
	2674 (fp)		114	60	
	2676 (m)		88,90	42,43	
	2684 (m)		96	46	
	2707 (m)	20	74	32	
	2801 (fp)	10	71	27	14
		12	78,96	34,47	
	3217 (c)	1 a	114	61	
		1 b	114	61	
	3218 (m)	1	114	61	
		2	114	61	
		3	114	61	
		4	115	62	
	3219 (fp)	1	114	61	
1985/86	66 (m)	1	13,39	1,4	
		2	13	1	
	67 (m)	1	41	5	
		2	130	74	
	68 (s)		75,81	33,37	
	69 (c)	1	39	4	
		2	62	18	
		3	82	37	
		4	84	41	
		5	99,102	50,51	
		6	98	49	
		7	119	66a	
		8	121	67	24
		9	127	72	
		10	139,154	77,80	
		11	159	81	
		12	73,164,167	31,84,86	
	70 (fp)	1	97	48	
		2	97	48	
	71 (s)		116	63	
	72 (m)		88,90	42,43	
	73 (vpk)	1	53	8	3
		2	53	8	3
		3	112	57	19
		4	71	28	13
		5	57,59,64	11,12,19	5,6,9
		6	67	22	11
		7	57	13	7
		8	64	19	9
		9 a	60	16	8
		9 b	60	16	8

Motion nr	Yrkande nr	Utskottets motiverings.	Utskottets hemställan mom.	Reservation nr
	9 c	67	23	12
	10	81	37	15
	11 a	83	38	16
	11 b	83	39	17
	12	113	59	21
	13	104	53	18
	14	113	58	20
	15	119	65	23
	16	117	64	22
	17	138	75	26
74 (c)		60,109	16,56	
75 (c)		81	36	
76 (fp)		127	72	
77 (s)	1	70	25	
	2	57	11	5
	3	64	19	
	4	66	21	
	5	67	22	
	6	67	22	
	7	67	22	
	8	68	24	
	9	126	71	
78 (c)		89	42	
79 (c)	1	83	38	
	2	84	40	
80 (fp)	1	13	1	
	2	39	4	
	3 a	41	5	
	3 b	73	31	
	3 c	51	7	
	3 d	50	6	
	3 e	102	51	
	3 f	106	54	
	3 g	106	54	
	3 h	106	54	
	3 i	108	55	
	3 j	78	34	14
	3 k	83	38	
	3 l	128	73	
	3 m	139	77,80	
	3 n	164	84	
	3 o	164,167	84,86	
92 (c)	2	138	76	
Bo502 (s)		71	29	
Bo503 (s)		72	30	
Bo504 (c)		122,123	68,69	25
Bo505 (c)	1	76,81	33,37	
Bo506 (c)		14	2	
Bo508 (fp)		58	14	
Bo510 (fp)		55	9	
Bo512 (c)	1	56	10	4
Bo516 (m)		58	15	
Bo517 (m)		58	15	
Bo518 (c)		152	79	26
Bo520 (c)		15	3	

Anm. Reservationerna 1 (m) och 2 (fp) omfattar samtliga motionsyrkanden.

Innehåll

Sammanfattning ... 1
Propositionerna ... 2
Motionerna ... 3
Bilagor till betänkandet ... 10
Skrivelser m. m. ... 10
Utskottet ... 11
1 Behovet av en ny plan- och bygglag ... 11
1.1 Inledning ... 11
1.2 Lagförslagets huvudsakliga inriktning m. m. enligt propositionen ... 15
2 Plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp 17
2.1 Inledning ... 17
2.2 Lagrådets yttrande över PBL-förslaget ... 17
2.3 Propositionen ... 23
2.4 Konstitutionsutskottet ... 26
2.5 Bostadsutskottets förslag till ändringar m. m. ... 27
2.5.1 Översiktsplaner ... 28
2.5.2 Områdesbestämmelser ... 31
2.5.3 Detaljplaner ... 36
2.6 Sammanfattning ... 38
3 Förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen i frågor om markanvändning och bebyggelse ... 39
3.1 Inledning ... 39
3.2 Regler om expropriation ... 39
3.3 Regler om tillståndsprövning m. m. ... 40
3.4 Hänsynstagande till enskilda intressen. Förenlighet med Europarådskonventionen ... 41
3.5 Omprövningsbara tillstånd. Reglerna om genomförandetid ... 43
3.5.1 Innebörden under genomförandetiden ... 43
3.5.2 Innebörden efter genomförandetiden ... 44
3.5.2.1 Planen upphävs, byggrätt inte utnyttjad 46
3.5.2.2 Planen upphävs, byggrätt utnyttjad ... 47
3.5.2.3 Planen ändras, byggrätt inte utnyttjad 48
3.5.2.4 Planen ändras, byggrätt utnyttjad ... 49
3.5.3 Frågan om ersättning för förlorad byggrätt ... 49
3.6 Expropriativ verkan knuten till genomförandetidens utgång ... 50
3.7 Genomförandetidens längd m. m. ... 51
4 Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse ... 52
5 Krav på byggnader m. m. ... 54
5.1 Inledning ... 54
5.2 Krav på nya byggnader ... 55
5.2.1 Krav på anpassning till den omgivande miljön ... 55
5.2.2 Hushållning med energi och vatten ... 55
5.2.3 Krav på lämplighet, trevnad och hygien m. m. ... 57

5.3 Krav på befintliga byggnader ... 60
5.3.1 Krav vid ändring av byggnader ... 60
5.3.2 Krav på bebyggelse med särskilt bevarandevärde 62
5.3.3 Krav på underhåll av byggnader ... 62
5.4 Krav på tillgänglighet m. m. ... 64
5.4.1 Tillgänglighet i byggnader ... 64
5.4.2 Tillgänglighet till anläggningar m. m. ... 68
5.4.3 Tillgänglighet i den yttre miljön ... 69
5.5 Parkering ... 70
5.6 Vissa övriga frågor ... 71
6 Översiktsplan ... 72
6.1 Översiktsplanens innehåll och utformning ... 72
6.2 Samråd vid utarbetande av översiktsplanen m. m. ... 75
7 Detaljplan och områdesbestämmelser ... 76
7.1 Inledning ... 76
7.2 Detaljplanens innehåll och utformning avseende byggnaders användning m. m. ... 77
7.3 Förfarandet vid antagande av detaljplan m. m. ... 81
7.4 Tidsbegränsade områdesbestämmelser ... 84
8 Plangenomförande ... 85
8.1 Inledning ... 85
8.2 Gatukostnader m. m. ... 87
8.2.1 Inledning ... 87
8.2.2 Kostnaderna och deras fördelning ... 87
8.2.3 Betalningsvillkoren ... 90
8.3 Samrådsskyldigheten m. m. ... 90
8.4 Överklagande m. m. ... 91
9 Regionplan ... 93
10 Bygglov, rivningslov och marklov ... 95
10.1 Allmänt om bygglovspliktens omfattning ... 95
10.2 Bygglov för byggnader ... 97
10.2.1 Inledning ... 97
10.2.2 Bygglov för statens och landstingskommunernas byggnader ... 97
10.2.3 Jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader ... 98
10.2.4 Bygglov inom detaljplanelagt område ... 98
10.2.5 Särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus ... 99
10.2.6 Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning ... 101
10.2.6.1 Möjliga lättnader i bygglovsplikten genom kommunala beslut ... 101
10.2.6.2 Bygglovsplikt som kan tillkomma genom kommunala beslut ... 103
10.3 Bygglov för andra anläggningar än byggnader m. m. ... 104
10.4 Förutsättningar för bygglov ... 105
10.5 Förhandsbesked ... 107

10.6 Rivningslov ... 109
10.6.1 Åtgärder som kräver rivningslov ... 109
10.6.2 Förutsättningar för rivningslov ... 109
10.7 Marklov ... 110
10.7.1 Åtgärder som kräver marklov ... 110
10.7.2 Förutsättningar för marklov ... 111
10.8 Handläggningen av lovärenden ... 112
10.9 Byggnadslovgivningen i de s. k. frikommunerna ... 114
11 Byggnadsnämnd, byggnadsarbete och tillsyn m. m. ... 115
11.1 Byggnadsnämnd ... 115
11.1.1 Byggnadsnämndens uppgift ... 115
11.1.2 Byggnadsnämndens personal m. m. ... 116
11.2 Byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll ... 117
11.2.1 Ansvaret för byggnadsarbeten m. m. ... 117
11.2.2 Byggnadsnämndens granskning av ritningar m. m. 118
11.2.3 Byggnadsnämndens besiktningar m. m. ... 119
12 Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m. ... 121
12.1 Inledning ... 121
12.2 Avgiftssystemet m. m. ... 122
13 Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m. m. ... 123
14 Överklagande ... 123
14.1 Inledning ... 123
14.2 Kommunalbesvär ... 124
14.3 Förvaltningsbesvär ... 124
14.3.1 Förslagets huvuddrag ... 124
14.3.2 Inverkan av den nya förvaltningslagen ... 125
14.3.3 Vem skall vara besvärsberättigad? ... 126
14.3.4 Begränsningar i besvärsrätten ... 126
14.3.5 Begränsningar i prövningsmöjligheterna; det kommunala planmonopolet ... 128
14.3.6 Övriga förvaltningsbesvärsfrågor ... 129
14.4 Domstolskontroll ... 129
15 Skyldighet att lösa mark och utge ersättning ... 130
15.1 Inledning ... 130
15.2 Kommunens m. fl. lösenskyldighet ... 130
15.3 Kommunens m. fl. skyldighet att utge ersättning för vissa skador utan kvalifikationsgräns ... 131
15.3.1 Ersättning för skada till följd av kommunala beslut ... 131
15.3.2 Ersättning för skada till följd av faktiska åtgärder 132
15.4 Kommunens skyldighet att utge ersättning för vissa kvalificerade skador ... 132
15.4.1 Ersättningsfallen enligt propositionen ... 132
15.4.1.1 Ersättning vid bebyggelsereglering ... 132
15.4.1.2 Ersättning vid markreglering ... 134
15.4.2 Motionsyrkanden rörande ersättningsfallen ... 135
15.4.3 Kvalifikationsgränserna enligt propositionen ... 135

15.4.4 Motionsyrkanden och andra uppfattningar om kvalifikationsgränserna ... 135
15.4.5 Kvalifikationsgränsernas betydelse för skadeersättningens storlek enligt propositionen ... 136
15.4.6 Värderingsregler m. m. enligt propositionen ... 137
15.5 Överväganden rörande ersättningsreglerna för kvalificerade skador ... 138
15.5.1 Ersättningsfallen ... 138
15.5.2 Kvalifikationsgränserna ... 138
15.5.3 Kopplingen mellan ersättningsfall och kvalifikationsgräns ... 139
15.5.4 Särskilt om byggnader som förstörts genom olyckshändelse ... 141
15.5.5 Betydande skada ... 142
15.5.5.1 Vägrat återuppförande ... 142
15.5.5.2 Vägrad rivning ... 143
15.5.6 Avsevärt försvårande av pågående markanvändning ... 144
15.5.6.1 Pågående markanvändning: bakgrund 144
15.5.6.2 Pågående markanvändning: tillämpningen för jordbruket ... 145
15.5.6.3 Pågående markanvändning: tillämpningen för jordbruket ... 146
15.5.6.4 Pågående markanvändning: tillämpningen för skyddsvärda byggnader ... 147
15.5.6.5 Avsevärt försvåras: bakgrund ... 147
15.5.6.6 Avsevärt försvåras: tillämpningen för skogsbruket ... 148
15.5.6.7 Avsevärt försvåras: tillämpningen för jordbruket ... 151
15.5.6.8 Avsevärt försvåras: tillämpningen för skyddsvärda byggnader ... 151
15.5.7 Ackumulerad skada ... 152
15.5.8 Kvalifikationsgränsernas betydelse för skadeersättningens storlek ... 154
15.5.9 Värderingsregler m. m. ... 154
15.6 Utskottets lagförslag ... 155
16 Domstolsprövning ... 156
16.1 Inledning ... 156
16.2 Rättegångskostnader ... 158
16.2.1 Rättegångskostnader i mål som väckts av sakägare ... 159
16.3 Regler om gatukostnadstvister m. m. ... 161
17 Bemyndiganden ... 162
18 Övergångsbestämmelser ... 163
18.1 Ikraftträdande ... 163
18.2 Generalplaner m. m. ... 163

18.3 Stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner m. m. . 163
18.3.1 Den generella giltigheten av äldre planer 163
18.3.2 Genomförandetid 164
18.3.3 Inskränkt giltighet av vissa nya regler 165
18.3.4 Ersättning vid ändring av plan vars genomförandetid skall anses ha gått ut. Den s. k. garantiregeln 166
18.3.4.1 *Inledning* 166
18.3.4.2 Villkoren för ersättning 167
18.3.4.3 Begränsning av ersättningsbelopp 170
18.3.4.4 Tid för talans väckande m. m. 171
18.3.5 Utskottets lagförslag 171
18.4 Regionplaner, tomtindelningar, nybyggnadsförbud, andra beslut enligt BL, särskilda krav på befintliga byggnader, påföljder m. m., gatukostnader m. m. samt pågående mål och ärenden m. m. 172
19 Sammanfattning av regler om lösenskyldighet och skadeersättning i PBL enligt utskottets förslag 172
19.1 Skyldighet att lösa mark 172
19.2 Skyldighet för kommun (i vissa fall staten) att betala full skadeersättning 173
19.3 Skyldighet för kommun (i vissa fall staten) att betala reducerad skadeersättning 174
20 Hemställan 175

Reservationer

1 En ny plan- och bygglag (m) 183
2 En ny plan- och bygglag (fp) 193
3 Regler om bebyggelsemiljöns utformning (vpk) 210
4 Skärpta krav för installation av direktverkande elvärme (c, vpk) ... 211
5 Byggnadsmaterial som kan orsaka allergi (vpk) 212
6 Förråd för förvaring av rotfrukter (vpk) 212
7 Minimiyta för bostadsrum m. m. (vpk) 213
8 Varsamhetsaspekten vid ombyggnad (vpk) 213
9 Tillgänglighetskravet (vpk) 214
10 Lättnader i tillgänglighetskravet (c) 215
11 Tillgänglighetskravet i samband med ombyggnad (vpk) 216
12 Tillgänglighetskravet när ombyggnad ej planeras (vpk) 217
13 Tillämpningsföreskrifter rörande nybyggnad m. m. (vpk) 218
14 Reglering av byggnaders användning för handelsändamål m. m. (c) 218
15 Samråd vid upprättande av detaljplan m. m. (vpk) 219
16 Reglerna för kallelse till samråd (vpk) 220
17 Reglerna om underrättelse om utställning (vpk) 220
18 Friytor för lek och utevistelse (vpk) 221
19 Ansökningshandlingar i bygglovsärenden (vpk) 221
20 Avgränsning av den krets som skall beredas tillfälle att yttra sig över bygglovsansökan (vpk) 222
21 Hyresgästinflytande enligt bostadssaneringslagen (vpk) 223

22 Planeringsbidrag (vpk) 223
23 Byggnadsnämndens granskning m. m. (vpk) 224
24 Byggnadsnämndens skyldighet att ingripa vid olovligt byggande (c) 224
25 Byggnadsavgift och särskild avgift som en del av sanktionssystemet (c) 225
26 Ersättning till följd av vägrad rivning (vpk) 225

Särskilda yttranden

1 Markreservationer för vindkraftverk m. m. (c) 226
2 Samråd vid upprättande av översiktsplaner och detaljplaner (vpk) 226
3 Mångfunktionell bebyggelse (c) 227
4 Förutsättningar för rivningslov (c) 227
5 Besvärsrätt för hyresgäster (c) 228
6 Ersättningsreglerna för vissa markintrång (c) 229

Bilagor

1 Utskottets förslag till plan- och bygglag 230
2 Reservanternas (c) förslag till 10 kap. 1 § PBL 290
3 Reservantens (vpk) förslag till 2 kap. 4 §, 3 kap. 7 och 10 §§, 5 kap. 20, 25 och 27 §§, 8 kap. 2, 20, 22 och 29 §§, 14 kap. 8 och 10 §§ samt 17 kap. 21 § 291
4 Utskottets behandling av lagförslaget i vad det avviker från regeringens förslag 299
5 Konstitutionsutskottets yttrande 1985/86:8 y 301
6 Utdrag ur försvarsutskottets protokoll 1985-12-05 343
7 Socialutskottets yttrande 1985/86:1 y 344
8 Kulturutskottets yttrande 1985/86:2 y 359
9 Jordbruksutskottets yttrande 1985/86:2 y 371
10 Näringsutskottets yttrande 1985/86:3 y 386
11 Bostadsutskottets lagrådsremiss om vissa ändringar i proposition 1985/86:1 411
12 Lagrådets yttrande 453
13 Konstitutionsutskottets yttrande 1985/86:12 y 461
14 Motionsyrkandenas behandling 462