

Bostadsutskottets betänkande

1983/84:13

om byggnadslagstiftningen m. m.

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motioner i vilka föreslås ändringar i den nu gällande byggnadslagstiftningen. I betänkandet behandlas även motioner i vilka hemställs att det kommande förslaget till en plan- och bygglag skall ges en viss utformning.

I motion 1983/84:1994 (s) begärs en översyn av gällande ombyggnadsbestämmelser m. m. Mot bakgrund av pågående överväganden inom regeringens kansli avstyrker utskottet motionen. Även i moderata samlingspartiets partimotion 923 yrkande 15 begärs ändringar i gällande byggnadslagstiftning i avsikt att göra det möjligt att differentiera servicenivån inom olika detalplaneområden. Utskottet avstyrker motionen med hänvisning till kommande propositioner om samhällets rekreationspolitik och om en plan- och bygglag.

Frågan om att under en försöksperiod på t. ex. tre år slopa kravet på byggnadslov vid ombyggnad och reparationer tas upp i centerpartiets partimotion 2068 yrkande 1. Enligt utskottets uppfattning är det inte lämpligt att helt avstå från kravet på bygglov för ombyggnad och reparationer ens under en begränsad period. Motionen avstyrks av utskottet.

En ändring i byggnadslagstiftningen begärs i motion 1983/84:887 (m) så att rätten att bygga och bo utanför planlagda områden blir klart fastställd. Enligt utskottets mening är gällande lagstiftning till fyllest när det gäller byggande utanför planlagda områden. Motionen avstyrks.

Tre motioner – motionerna 1983/84:368 (s), 722 (c) och 1344 (c) – om översyn av kostnadsreglerna för gatubyggnad avstyrks eftersom erfarenheter från tillämpningen av nu gällande regler utvärderas av en av bostadsministern tillkallad arbetsgrupp.

I motionerna 1983/84:429 (s) och 1056 (vpk) begärs att byggnadslov för skidliftar införs. Utskottet, som anser att byggnadslov bör införas, finner det lämpligt att regeringen överväger om en byggnadslovsskyldighet skall införas redan i gällande byggnadslagstiftning eller om bygglovsskyldighet skall gälla fr. o. m. den 1 januari 1987. Vid denna tidpunkt avses plan- och bygglagen träda i kraft.

Utskottet avstyrker motion 1983/84:888 (c) i vilken begärs att reformarbetet med en plan- och bygglag skall omprövas.

I motionerna 1983/84:1998 (c) och 2050 (c) begärs att plan- och bygglagen skall ges viss inriktning. I motionerna behandlas frågor om jämställdhet i planeringen, om bygglov för lantbrukets byggnader, om bygglov för vissa

mindre ändringsåtgärder samt om bebyggelserätten utanför planlagt område. Enligt utskottets uppfattning bör de i motionerna upptagna frågorna prövas vid riksdagens behandling av förslaget om en plan- och bygglag.

Näringsutskottet har med eget yttrande till bostadsutskottet överlämnat fyra motioner – motionerna 1982/83:496 (s), 806 (c), 1033 (s) och 1488 (s). I motionerna tas upp frågan om kontroll av detaljhandelsetablering m. m. Även dessa motioner avstyrks av bostadsutskottet med hänvisning till det kommande förslaget till plan- och bygglag.

Till utskottsbetänkandet har fogats följande reservationer.

1. Ingen byggnadslovsplikt för lantbrukets ekonomibyggnader (m, c)
2. Ingen byggnadslovsplikt för om- och tillbyggnader m. m. (m, c)
3. Ingen byggnadslovsplikt för skidliftar (m, c)
4. Byggnadslovsplikt för skidliftar, fr. o. m. 1 januari 1985 (fp, vpk)
5. Bebyggelserätten utanför planlagt område (m, c)
6. Differentierad servicenivå inom olika detaljplaneområden (m).

I ett särskilt yttrande understryker utskottets ledamot från folkpartiet att flera av de i motionerna aktualiserade frågorna lämpligen bör behandlas vid utskottets behandling av förslaget om en plan- och bygglag.

Utskottets ledamöter från moderata samlingspartiet och folkpartiet anför i ett särskilt yttrande att frågan om behovet av kontroll av detaljhandelsetablering såvitt rör planfrågorna bör avgöras vid riksdagens behandling av förslaget om plan- och bygglag.

Motionerna

De i detta betänkande behandlade motionerna är

dels de under allmänna motionstiden 1983 väckta och till näringsutskottet hänvisade motionerna 1982/83:

496 av Lennart Pettersson m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen begär att regeringen snarast framlägger förslag till sådan ändring i gällande bygglagstiftning att nyetablering av större detaljhandelsanläggning inom redan stadsplanlagda områden skall kräva kommunalt tillstånd,

806 av Kersti Johansson (c) vari hemställs att riksdagen uttalar sig för att begränsa etablering av varuhus och stormarknader,

1033 av Lars Svensson m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen begär att regeringen förstärker kommunernas möjligheter att kontrollera etableringen av detaljhandel med syfte att gynna seriös handel,

1488 av Börje Nilsson (s) och Lennart Bladh (s) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av möjligheterna för en kommun att fullständigt samordna nyetablering med varuförsörjningsplan,

dels de under allmänna motionstiden 1984 väckta motionerna 1983/84:

368 av Rune Johansson m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen hos

regeringen anhåller att i samband med genomförandet av PBL översyn görs av gällande kostnadsregler för gatubyggnad och av möjligheterna till rationell samverkan enligt vad som i motionen anges,

429 av Ove Karlsson m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om sådan ändring i plan- och bygglagen att uppförande av skidliftar blir föremål för prövning enligt lagen om byggnadslovsplikt,

722 av Sigvard Persson (c) och Martin Olsson (c) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av konsekvenserna av de från 1982 gällande lagändringarna som omfattar de delar av byggnadslagstiftningen som rör fastighetsägares skyldighet att betala ersättning för gatukostnader,

887 av Göte Jonsson (m) och Bertil Danielsson (m) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i byggnadslagstiftningen så att rätten att bygga och bo utanför planlagda områden blir klart fastställd,

888 av Marianne Karlsson (c) vari hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om att reformförslaget med ny plan- och bygglag redan i dag omprövas och att nytt förslag läggs som underlättar byggandet och som är bättre förankrat i människornas önskningsar samt leder till lägre boendekostnader,

923 av Ulf Adelson m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga hemställs

(15) att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag som möjliggör differentierad servicenivå inom olika detaljplaneområden på sätt som anges i motionen,

1056 av Tore Claesson (vpk) och Lars-Ove Hagberg (vpk) vari hemställs att riksdagen antar i bilaga till motionen intaget förslag till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612), (i motionen förordas att byggnadslov för skidliftar införs fr. o. m. den 1 juli 1984),

1344 av Birgitta Hambraeus (c) och Agne Hansson (c) vari hemställs att riksdagen måtte besluta ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om en översyn av byggnadslagets bestämmelser om fastighetsägares skyldighet att betala ersättning för gatukostnader,

1994 av Bengt Lindqvist (s) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en översyn görs av gällande ombyggnadsbestämmelser i enlighet med motionens syfte,

1998 av Kjell Mattsson m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om bebyggelserätten utanför planlagt område, jordbrukets byggnader samt utformningen av byggnadslovsskyldigheten för om- och tillbyggnader m. m.,

2050 av Karin Andersson m. fl. (c) vari – med hänvisning till motion 1983/84:2045 – hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att i det aviserade förslaget till plan- och bygglag klart kommer till uttryck i lagtexten att en utgångspunkt för samhällsplaneringen skall vara att skapa förutsättningar för jämställdhet mellan kvinnor och män,

2068 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) vari såvitt nu är i fråga hemställs

(1) att riksdagen beslutar att kravet på byggnadslov för ombyggnader och reparationer skall slopas under en försöksperiod på exempelvis tre år.

Yttrande från annat utskott

Näringsutskottet har med eget yttrande till bostadsutskottet överlämnat motionerna om kontroll av detaljhandelsetablering. Yttrandet har som bilaga 1 fogats till detta betänkande.

Utskottet

Lagrådsremiss med förslag till ny plan- och bygglag m. m.

Regeringen beslöt den 20 oktober 1983 inhämta lagrådets yttrande över ett förslag till ny plan- och bygglag (PBL). Av lagrådsremissen (PBL-remissen) framgår bl. a. att en helt ny lag om planläggning och byggande skall införas och att den skall träda i kraft den 1 januari 1987. Bostadsministern har i annat sammanhang anfört att avsikten är att en proposition om PBL skall lämnas under hösten 1984.

I motion 888 (c) yrkas att reformarbetet med förslag till ny PBL omprövas och att ett nytt förslag läggs som underlättar byggandet och som är bättre förankrat i människors önskningsar samt leder till lägre boendekostnader.

Enligt utskottets uppfattning är det betydelsefullt att riksdagen får ta ställning till ett förslag om en ny PBL. Utskottet kan inte dela motionärens uppfattning att en minskning av byggandet innebär att ett behov av en genomgripande revidering av den nuvarande byggnadslagstiftningen inte skulle föreligga. Inte heller kan utskottet dela motionärens uppfattning om att det hittills bedrivna arbetet med en ny PBL är orimligt. Enligt utskottets mening har i motionen inga bärande motiv framförts som bakgrund för denna uppfattning. Det finns sålunda goda skäl hävda att en samlad bedömning av det reformarbete avseende byggnadslagstiftningen som under lång tid pågått och som under hösten 1983 resulterade i en lagrådsremiss fortsätts så att riksdagen kan föreläggas förslag i frågan. Med det anförda avstyrker utskottet motion 888 (c).

I motion 2050 (c) hemställs att riksdagen hos regeringen skall begära att det i PBL-förslaget klart skall komma till uttryck i lagtexten att en utgångspunkt för samhällsplaneringen skall vara att skapa förutsättningar för jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett yrkande med samma innebörd behandlades av utskottet (BoU 1983/84:1) i november månad 1983. Därvid anförde utskottet att det i PBL-remissen angivits (1 kap. 1 §) att bestämmelserna i lagen bl. a. syftar till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala förhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. I specialmotiveringen till paragrafen anges ett av lagens grundläggande syften vara att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

Utskottet anförde vidare att vad i motionen föreslagits beaktats i PBL-remissen. Med anledning härav avstyrkte utskottet enhälligt bifall till motionen. Riksdagen följde utskottet.

Utskottet vidhåller sin uppfattning i frågan. Motion 2050 (c) avstyrks sålunda.

Byggnadslovspliktens omfattning

I motion 1998 (c) föreslås riksdagen ge regeringen till känna att vad i PBL-remissen föreslagits om en utökning av byggnadslovsplikten till att omfatta lantbrukets byggnader inte genomförs.

F. n. är jordbrukets och andra liknande näringars ekonomibyggnader inte underkastade byggnadslovsplikt utanför områden med fastställd plan. I PBL-remissen (s. 29–32, 197–198) förordas att skyldigheten att söka lov skall kunna varieras genom kommunala beslut. Sålunda skall kommun för område som inte ingår i detaljplan kunna besluta att vissa åtgärder får utföras utan bygglov under förutsättning att det kan ske utan olägenhet för grannar och för allmänna intressen. Bland de åtgärder som kan få vidtas utan bygglov kan nämnas att uppföra, bygga till och på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruket och andra liknande näringar.

Enligt utskottets uppfattning har i PBL-remissen vederbörlig hänsyn tagits till olika intressen när det gäller omfattningen av kravet på bygglov för lantbrukets byggnader. Med den utformning som kravet fått i PBL-remissen kommer frågan om bygglov för lantbrukets byggnader i vissa fall att avgöras av kommun. Ett sådant decentraliserat beslutsfattande bör enligt utskottets uppfattning ge tillfredsställande möjligheter att variera kravet på bygglov. Utskottet anser att den lösning som valts i PBL-remissen är att föredra framför den ordning som förordas i motion 1998 (c) och som innebär att uppförande m. m. av byggnader för lantbrukets behov generellt undantas från krav på bygglov. Det mera nyanserade synsätt som kommer till uttryck i propositionen och som tar större hänsyn till lokala förhållanden än motionsförslaget är enligt utskottets uppfattning att föredra som utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utforma en plan- och bygglag. Med det anförda avstyrker utskottet motion 1998 (c) såvitt nu är i fråga.

I motion 1998 (c) tas också upp frågan om byggnadslovsskyldigheten för om- och tillbyggnader m. m. Motionärerna anför att mycket skulle vara att vinna på att de nuvarande bestämmelserna om byggnadslovsplikt ändras så att alla typer av mindre åtgärder på befintliga byggnader får utföras utan krav på byggnadslov. Även i motion 2068 (c) yrkande 1 tas upp frågan om omfattningen av byggnadslovsplikten för ombyggnader och reparationer. Motionärerna anser att det bör vara möjligt att antingen helt avstå från krav på byggnadslov under en begränsad period eller att kraftigt begränsa de byggobjekt som kräver sådant lov. Mot bakgrund av det anförda förordas att kravet på byggnadslov vid ombyggnader m. m. skall slopas under en

försöksperiod på exempelvis tre år.

Vad rör förslagen i motionerna om omfattningen av byggnadslovsplikten för ombyggnader, tillbyggnader och reparationer kan utöver vad ovan anförts om byggnadslov utanför område med detaljplan erinras om följande. F.n. är vissa åtgärder avseende småhus undantagna från kravet på byggnadslov. Exempel på sådana åtgärder är att göra ändringar i byggnads inre, att färga om byggnadens fasad, att uppföra högst två uthus med en sammanlagd byggnadsarea om högst 10 kvadratmeter. Vissa förutsättningar för att åtgärderna skall vara befriade från kravet på byggnadslov ställs upp i byggnadsstadgan.

I PBL-remissen anförts att de lättnader när det gäller skyldigheten att söka bygglov som i dag finns för åtgärder i småhus skall finnas även i fortsättningen. De lättnader som kommunerna kan besluta inom områden utan detaljplan omfattar om- och tillbyggnader samt även komplementbyggnader. Genom denna ordning kommer lättnaderna främst att beröra småhus. I remissen framhålls dock (s. 31) att det inte skall vara uteslutet med lättnader för flerbostadshusens del men att de samhälleliga intressena då ofta har sådan betydelse att utrymmet för lättnader är begränsat. Vidare föreslås i remissen att enklare fritidshus, kolonistugor eller liknande byggnader inom område med detaljplan genom kommunalt beslut skall kunna befrias från krav på bygglov.

Vad i motionerna anförts om att olika åtgärder bör prövas i syfte att uppnå förenklingar avseende byggnadslagstiftningen delas av utskottet. Enligt utskottets uppfattning är det emellertid inte lämpligt att med utgångspunkt från vad i motionerna anförts, föreslå riksdagen att vidta de i motionerna förordade åtgärderna. Vad i motion 1998 (c) anförts om att alla typer av mindre åtgärder på befintliga byggnader bör få utföras utan byggnadslov är alltför allmänt hållet och därmed för opreciserat för att ligga till grund för ett i motionen föreslaget tillkännagivande om en ändring av byggnadslovspliktens omfattning. Det är enligt utskottets mening inte heller lämpligt att i enlighet med vad i motion 2068 (c) anförts helt avstå från kravet på bygglov för ombyggnader och reparationer ens under en begränsad period. Ett betydligt mera nyanserat synsätt bör präglade de reformer avseende byggnadslovsskyldighetens omfattning som det kan finnas anledning att överväga. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionerna 1998 (c) och 2068 (c) yrkande 1 om byggnadslovspliktens omfattning.

Även i motionerna 429 (s) och 1056 (vpk) behandlas frågan om byggnadslov. I den förstnämnda motionen begärs en ändring i byggnadslagstiftningen så att uppförande av skidliftar blir föremål för prövning enligt denna lagstiftning. I den sistnämnda motionen begärs en ändring i nu gällande byggnadslagstiftning i avsikt att införa byggnadslov för skidliftar fr. o. m. den 1 juli 1984. Som angivits ovan är avsikten att PBL skall träda i kraft den 1 januari 1987.

I PBL-remissen föreslås (8 kap. 2 §) att bygglov skall erfordras för skidliftar.

Utskottet delar motionärernas uppfattning och den uppfattning som kommit till uttryck i PBL-remissen om att det för uppförande av skidliftar bör krävas bygglov.

Vad utskottet och riksdagen närmast har att ta ställning till är då när denna bygglovsskyldighet skall inträda. Enligt utskottets uppfattning finns anledning att överväga om vad i PBL-remissen föreslagits om bygglov för skidliftar skall föras in i byggnadslagstiftningen före den 1 januari 1987, dvs. innan PBL avses träda i kraft. Regeringen bör i lämpligt sammanhang för riksdagen redovisa sin syn på frågan.

Vad utskottet nu med anledning av motionerna 429 (s) och 1056 (vpk) anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Bebyggelserätten utanför planlagt område m. m.

I två motioner tas upp frågan om bebyggelse utanför planlagt område. I motion 887 (m) begärs förslag om ändring i byggnadslagstiftningen så att rätten att bygga och bo utanför planlagda områden blir klart fastställt. I motion 1998 (c) anförs att en ny bygglag skall ha en generös inställning till bebyggelse utanför plan och att om kommunen avslår en byggnadslovsansökan det skall åvila kommuns byggnadsnämnd att bevisa olämpligheten av att bebyggelse kommer till stånd.

Utskottet behandlade hösten 1983 (BoU 1983/84:1) ett yrkande med samma innebörd som det i motion 887 (m). Därvid anförde utskottet att riksdagen år 1977 beslutat om ändringar i byggnadslagstiftningen i syfte att underlätta bebyggelseutvecklingen på landsbygden och i övrigt glest bebyggda områden. De regler som f. n. gäller avseende lämplighetsprövningen av bebyggelsen på landsbygden och i övrigt i glest bebyggda områden har i princip förts in i PBL-remissen.

I sitt ovannämnda av riksdagen godkända betänkande BoU 1983/84:1 anförde utskottet vidare följande.

Av den ovan lämnade redovisningen framgår enligt utskottets uppfattning att i byggnadslagstiftningen det i och för sig inte finns regler som hindrar en önskad bebyggelseutveckling utanför planlagda områden. Att en sådan bebyggelse inte kommer till stånd torde, som även motionärerna påpekar, i det enskilda fallet bero på flera faktorer. Utskottet, som naturligtvis inte har någon annan uppfattning än motionärerna när det gäller att komma till rätta med krångel och onödig byråkrati i ärenden enligt byggnadslagstiftningen, kan inte finna tillräckliga skäl att tillstyrka motionärernas begäran om ändring i byggnadslagstiftningen. I sammanhanget bör erinras om kommunernas roll när det gäller beslut i ärenden om bebyggelsens utformning och lokalisering. Enligt utskottets uppfattning bör de nuvarande reglerna i byggnadslagstiftningen om byggande utanför planlagda områden gälla i avvaktan på riksdagens beslut om en plan- och bygglag. I samband med förslaget till plan- och bygglag kommer riksdagen för övrigt få möjligheter att pröva reglernas utformning i ett större sammanhang än det som varit utgångspunkt för förslaget i motionen. Utskottet avstyrker sålunda motion 1061 (m).

Utskottet vidhåller sin uppfattning i frågan och avstyrker motion 887 (m).

Utöver vad utskottet nu anfört med anledning av motion 887 (m) vill utskottet med anledning av vad i motion 1998 (c) föreslagits om bebyggelserätten på landsbygden anföra följande.

Frågan om bygglovsprövning i områden utan detaljplan eller områdesbestämmelser behandlas i PBL-remissen (s. 200–203). Härvid anges att det i sådana fall skall göras en prövning av lämpligheten av varje sökt åtgärd och att sökandens önskemål skall vägas mot samhällets intressen i en allsidig prövning. Detta har i lagrådsremissen uttryckts så (8 kap. 11 §) att i områden som inte omfattas av detaljplan skall byggnadslov lämnas om det vid tillämpning av 2 kap. anses lämpligt att bebyggelsen sker på den aktuella platsen. I detta kapitel behandlas de allmänna bestämmelserna för planläggning och prövning av bygglov m. m.

Den i PBL-remissen föreslagna ordningen ligger i linje med den utveckling som skett inom ramen för den nuvarande byggnadslagstiftningen. Utskottet finner inte tillräckliga skäl föreligga att i nu förevarande sammanhang föreslå riksdagen göra det i motion 1998 (c) begärda tillkännagivandet om kommunernas inställning till byggande utanför detaljplan.

Gatukostnadsersättning

I tre motioner tas upp frågan om reglerna för gatukostnadsersättning. I två av motionerna – motionerna 722 (c) och 1344 (c) – begärs en översyn av de delar av byggnadslagstiftningen som rör fastighetsägares skyldighet att betala ersättning för gatukostnader medan i den tredje motionen, motion 368 (s), hemställs att en översyn i samband med genomförande av PBL görs om gällande gatukostnadsregler och av möjligheterna till rationell samverkan enligt vad i motionen anförts.

Den 1 januari 1982 trädde nya gatukostnadsbestämmelser i kraft. Bestämmelserna, som finns i byggnadslagen, innebär i korthet följande.

Kommunen kan, inom område med stadsplan, ta ut kostnaderna av fastighetsägarna för att anlägga gator och andra allmänna platser i det område där anläggningarna utförs. Endast kostnader för sådana anläggningar som behövs för området eget behov får tas ut. Kostnaderna skall fördelas mellan fastighetsägarna efter skälig och rättvis grund. Bl. a. på grund av att kostnaderna kan komma att uppgå till betydande belopp och att ersättningar kan komma att tas ut i sådana fall då det finns begränsade möjligheter att få lån för att betala ersättningarna, finns bestämmelser om rätt till avbetalning. Bestämmelserna har utformats så att rätt till avbetalning föreligger om ersättningsbeloppet är betungande med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter. För vissa fall har dessutom en särskild jämningsregel tagits in i byggnadslagen. Vilken lindring av villkoren som skall ske får avgöras från fall till fall. Jämningen kan således innebära allt från viss förlängning av amorteringstiden till anstånd med

betalning till dess att fastigheten säljs. Även räntevillkoren kan mildras. Gatukostnadsbestämmelserna har i sak oförändrade tagits in i det förslag till ny plan- och bygglag som regeringen nyligen remitterade till lagrådet.

Från skilda håll har framförts att tillämpningen av de nya bestämmelserna medför svårigheter för berörda fastighetsägare. I avsikt att få in erfarenheter från tillämpningen av lagen har bostadsministern tillkallat en arbetsgrupp. I gruppen ingår företrädare för bostadsdepartementet, Kommunförbundet, Fastighetsägareförbundet, Villaägareförbundet och Hyresgästernas riksförbund. Resultatet av gruppens arbete skall redovisas senast den 30 juni 1984.

Vad i motionerna 368 (s), 722 (c) och 1344 (c) förordats om översyn av gatukostnadsreglerna får anses tillgodosett genom att den ovannämnda arbetsgruppen tillkallats. Motionerna avstyrks, den förstnämnda i motsvarande del.

I motion 368 (s) tas även upp frågan om bättre samverkan mellan fastighetsägare, väghållare och samhället. Motionärerna anför att i PBL-remissen finns förslag om hur gator och allmänna platser får anordnas då kommun är huvudman men att motsvarande fråga då enskild väghållare berörs inte klarlagts.

Gällande system när det gäller anordnande av allmänna platser innebär att kommunerna normalt skall använda stadsplan om kommun tar på sig genomförandansvaret. Om fastighetsägarna skall svara för genomförandet bör byggnadsplan användas. Även om fastighetsägarna har att svara för genomförandet kan kommun bistå fastighetsägarna med genomförandet av planen.

Vad i PBL-remissen i dessa delar förordats bör ytterligare underlätta för kommunerna att välja genomförandeformer. Genom planbestämmelser avgörs vem som skall svara för genomförandet. Även i det till lagrådet remitterade förslaget till lag om exploateringssamverkan finns regler som bör kunna bidra till bättre instrument för samverkan. Slutligen bör, även beträffande frågan om samverkan, resultatet av den ovannämnda arbetsgruppens övervägande bidra till att ytterligare belysa frågan. Mot bakgrund av pågående överväganden avstyrker utskottet bifall till motion 368 (s) även såvitt nu är i fråga. Vad i motionen förordats får sålunda anses i inte ringa grad tillgodosett utan någon riksdagens begäran.

Vissa standardkrav vid ombyggnad

I motion 1994 (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av gällande ombyggnadsbestämmelser främst såvitt avser de orienteringshandikappades behov.

Motionären förordar att det förslag till ombyggnadsbestämmelser som avses föreläggas riksdagen senare under våren 1984 utformas så att det tillgodoser de orienteringshandikappades krav på tillgänglighet och användbarhet samt att både funktionellt och tekniskt inriktade tillämpnings-

föreskrifter sammanställs. Vidare föreslås att ett projekteringsstöd införs för att finna bättre lösningar på de orienteringshandikappades problem. Slutligen anförs att kommunerna bör ges möjligheter att ingripa mot bristande tillgänglighet och användbarhet utan att det sker i samband med bygglovsansökan från fastighetsägaren samt att kommun får skyldighet att vidta åtgärder mot faror och risker som uppstår till följd av bristande tillgänglighet och användbarhet.

Bestämmelser om tillgänglighet och användbarhet för rörelsehindrade och orienteringshandikappade finns som motionären anför i byggnadsstadgans 42 a § och 48 a §. Motionären hävdar att de tillämpningsföreskrifter som är nödvändiga för att förverkliga handikappbestämmelserna för orienteringshandikappade inte getts den utformning och omfattning som erfordras för att ge avsedd effekt på miljöns användbarhet.

Utskottet vill erinra om de krav som nu finns i byggnadsstadgan på byggnaders tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i princip förts över till PBL-remissen. I lagrådsremissen anförs bl. a. (s. 383) att målet för samhällets strävanden måste vara att alla bostäder skall kunna bli tillgängliga och att det därmed skall bli möjligt för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att bo kvar i sin bostad.

I PBL-remissen föreslås vidare att tomter som tas i anspråk för bebyggelse och – i skäligen omfattning – även allmänna platser m. m. skall anordnas så att de kan utnyttjas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Vad först gäller frågan om möjligheterna för kommunerna att ingripa mot bristande tillgänglighet och användbarhet utan att det sker i samband med bygglovsansökan kan erinras om följande. Som motionären anför har i den av riksdagen godkända propositionen 1983/84:40 (bil. 9) om ett bostadsförbättringsprogram kommunerna givits möjligheter att tillämpa ombyggnadsbestämmelserna så att de kan anpassas till de riktlinjer som kommunerna antagit för utvecklingen av ett område och som konkretiserats genom områdesbestämmelser eller antagen detaljplan.

I sammanhanget kan även erinras om att kommun enligt bostadssaneringslagen hos hyresnämnd kan anhängiggöra frågan om upprustningsläggande i avsikt att uppnå att bostadslägenhet erhåller lägsta godtagbara standard. Motionären finner det angeläget att också tillgänglighet och användbarhet skall kunna ingå i bostadssaneringslagens begrepp lägsta godtagbara standard.

Enligt vad utskottet erfarit övervägs frågan om behovet och utformningen av styrmedel för förnyelse av våra bostäder av en interdepartemental arbetsgrupp. I gruppen ingår företrädare för social-, bostads- och civildepartementen. En viktig del i detta arbete är att finna lösningar i avsikt att öka bostädernas användbarhet. Därvid kommer även att övervägas hur tillgängligheten m. m. i bostäder skall förbättras. I dessa överväganden

kommer som en naturlig del att ingå att pröva bl. a. den lösning på frågan som motionären anvisat.

Vad därefter gäller frågorna om ytterligare tillämpningsföreskrifter och om projekteringsstöd kommer, enligt vad utskottet erfarit, även dessa frågor att behandlas i det ovan nämnda interdepartementala arbetet. Detta arbete kan förväntas ge ytterligare erfarenheter beträffande de i motionen upptagna frågorna.

Eftersom de frågor som tas upp i motionen övervägs inom regeringens kansli finns enligt utskottets uppfattning inte tillräckliga skäl för riksdagen att nu bifalla motionen. Utskottet förutsätter att övervägandena sker utan onödig tidsutdräkt och att regeringen i lämpligt sammanhang för riksdagen redovisar sin syn på de i motionen upptagna frågorna. Slutligen bör i detta sammanhang erinras om att riksdagen vid sin behandling av bostadsförbättringsprogrammet anvisat 12,5 milj. kr. för särskild information och utbildning avseende bostadsförbättringsverksamheten. I den nyligen avlämnade budgetpropositionen (bil. 13 s. 78) begärs ytterligare medel för denna verksamhet.

Differentierad servicenivå inom olika detaljplaneområden

I motion 923 (m) yrkande 15 begärs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag som möjliggör differentierad servicenivå inom olika detaljplaneområden. Motionärerna anser att problemen med permanentning av fritidsbebyggelsen bör lösas genom en begränsning av kommunernas serviceansvar något som bör komma till uttryck i den översiktliga planeringen. I denna planering bör enligt motionärerna kunna avgränsas områden för fritidsbebyggelse inom vilka ett begränsat kommunalt serviceansvar skall gälla.

Fritidsboendekommittén har i sina betänkanden (Ds Bo 1981:3 och SOU 1982:23) behandlat frågan om fritidsboendets framtida utveckling. I det först nämnda betänkandet behandlas frågan om stadigvarande bosättning i fritidshus. I betänkandet anförs bl. a. att fritidshusens storlek och tekniska standard bör kunna begränsas i avsikt att förhindra ett ändrat användningssätt av husen. En begränsning av storleken bör kunna uppnås genom bestämmelser i fastställd plan.

Frågan om permanentning av fritidsbebyggelsen och det kommunala serviceansvaret har tagits upp i PBL-remissen (s. 91-92). De instrument som i remissen förordas för att styra fritidsbebyggelsens utveckling inom en kommun är att genom områdesbestämmelser reglera byggnadsarean eller storleken på tomter i områden med fritidsbebyggelse.

Enligt den i januari 1984 avlämnade propositionsförteckningen avses riksdagen våren 1984 föreläggas ett förslag om samhällets politik för rekreation och turism och ett förslag om ändringar i förköpslagen m. m. I båda dessa förslag torde frågan om fritidsbebyggelsen komma att behandlas.

Den möjlighet att differentiera servicenivån i olika detaljplaneområden som motionärerna berör torde i första hand kräva ändringar i lagstiftning som det inte tillkommer bostadsutskottet att överväga. Såvitt gäller ändringar av byggnadslagstiftningen finns det enligt utskottets uppfattning inte anledning att nu behandla denna fråga. Utskottet vill erinra om att i PBL-remissen övervägts olika möjligheter att genom regler i en plan- och bygglag styra fritidsbebyggelsens utveckling. Utskottet finner det lämpligt att den nu aktuella frågan såvitt avser bostadsutskottets beredningsområde ytterligare övervägs vid riksdagsbehandlingen av PBL-förslaget. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motion 923 (m) yrkande 15.

Kontroll av detaljhandelsetablering

I fyra motioner från allmänna motionstiden 1983 behandlas kontroll av detaljhandelsetablering. Dessa motioner har hänvisats till näringsutskottet som med eget yttrande överlämnat dem till bostadsutskottet. Näringsutskottets yttrande har som bilaga I fogats till detta betänkande.

I de tre (s)-motionerna – motionerna 1982/83:496, 1033 och 1488 – behandlas frågan om vissa detaljhandelsetableringar. Som exempel på etableringar över vilka samhället borde ges ett större inflytande nämns i motionerna sådana där detaljhandelsföretag påbörjar försäljning av livsmedel eller andra varor i överblivna industrilokaler, lager m. m. Exempel på hot mot den redan existerande livsmedelshandeln är också den alltmer vanligt förekommande försäljningen av livsmedel i bensinstationer.

I motion 1982/83:806 (c) anfördes att etableringen av stormarknader och varuhus har bidragit till en utglesning av butiker såväl i tätorter som på landsbygden.

I näringsutskottets yttrande finns intaget en redogörelse för vad i PBL-remissen anförts om detaljhandelsetableringar. Som framgår av redogörelsen skall enligt remissen planläggningen främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling. Detta innebär att det i vissa lägen kan bli aktuellt att begränsa eller helt förbjuda livsmedelshandeln bl. a. såvitt avser etablering av stormarknader och bensinstationer. Även vid ett väsentligt ändrat användningssätt av en byggnad avses, enligt PBL-remissen, möjligheter finnas att kräva bygglov oavsett om några inredningsåtgärder vidtas eller inte.

Flera av de frågor som tagits upp i de nu aktuella motionerna behandlas som framgått ovan i PBL-remissen. Som också framgått ovan är avsikten att riksdagen hösten 1984 skall föreläggas ett förslag om en plan- och bygglag. I detta sammanhang kommer frågor om detaljhandelsetableringar m. m. såvitt rör planfrågorna att behandlas. Med det anförda avstyrker bostadsutskottet motionerna 1982/83:496 (s), 806 (c), 1033 (s) och 1488 (s).

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *omprövning av bygglagreformen* att riksdagen avslår motion 1983/84:888,
2. beträffande *jämställdhetsaspekten i samhällsplaneringen* att riksdagen avslår motion 1983/84:2050,
3. beträffande *byggnadslovsplikt för lantbrukets ekonomibyggnader* att riksdagen avslår motion 1983/84:1998 i motsvarande del,
4. beträffande *byggnadslovsplikt för om- och tillbyggnader m. m.* att riksdagen avslår motionerna 1983/84:1998 i motsvarande del och 2068 yrkande 1,
5. beträffande *byggnadslovsplikt för skidliftar* att riksdagen med anledning av motionerna 1983/84:429 och 1056 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
6. beträffande *bebyggelserätten utanför planlagt område* att riksdagen avslår motionerna 1983/84:887 och 1998 den senare i motsvarande del,
7. beträffande *översyn av reglerna för gatukostnadsersättning* att riksdagen avslår motionerna 1983/84:368 i motsvarande del samt 722 och 1344,
8. beträffande *samverkan vid anläggandet av allmänna platser m. m.* att riksdagen avslår motion 1983/84:368 i motsvarande del,
9. beträffande *vissa tillämpningsföreskrifter till byggnadslagsstiftningen m. m.* att riksdagen avslår motion 1983/84:1994,
10. beträffande *en differentierad servicenivå* att riksdagen avslår motion 1983/84:923 yrkande 15,
11. beträffande *kontroll av detaljhandelsetablering* att riksdagen avslår motionerna 1982/83:496, 806, 1033 och 1488.

Stockholm den 23 februari 1984

På bostadsutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Oskar Lindkvist (s), Rolf Dahlberg (m), Thure Jadestig (s), Knut Billing (m), Magnus Persson (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Hambræus (c), Lennart Nilsson (s), Margareta Gard (m), Kerstin Ekman (fp), Tore Claeson (vpk), Margareta Palmqvist (s), Nils Nordh (s) och Lars Andersson (s).

Reservationer

1. Byggnadslovspflicht för lantbrukets ekonomibyggnader

Kjell A. Mattsson (c), Rolf Dahlberg (m), Knut Billing (m), Bertil Danielsson (m), Birgitta Hambræus (c) och Margareta Gard (m) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s.5 som börjar "Enligt utskottets" och slutar "i fråga" bort lyda:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det finns anledning att aktualisera frågan om byggnadslovspflichtens omfattning såvitt avser lantbrukets byggnader så att arbetet på ett kommande PBL-förslag ges den i motionen förordade utformningen. Motionärernas förslag innebär att den ordning som gäller f. n. kommer att gälla även sedan en plan- och bygglag införts. F. n. är nämligen jordbrukets och andra liknande näringars ekonomibyggnader undantagna kravet på byggnadslov.

Enligt utskottets uppfattning finns goda motiv hävda att de regler som f. n. gäller avseende befrielse från byggnadslovspflicht för bl. a. jordbrukets ekonomibyggnader i princip bör överföras till en ny PBL.

Detta bör riksdagen med anledning av motion 1998 (c) som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottet under 3 bort hemställa

3. beträffande *byggnadslovspflicht för lantbrukets ekonomibyggnader* att riksdagen med anledning av motion 1983/84:1998 i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

2. Byggnadslovspflicht för om- och tillbyggnader m. m.

Kjell A. Mattsson (c), Rolf Dahlberg (m), Knut Billing (m), Bertil Danielsson (m), Birgitta Hambræus (c) och Margareta Gard (m) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 6 som börjar "Vad i" och slutar "byggnadslovspflichtens omfattning" bort lyda:

Det finns goda skäl att på olika sätt ta till vara möjligheterna att minska krångel och onödig byråkrati. Ett exempel på en, ur denna synpunkt, framgångsrik reform var när riksdagen år 1979 (CU 1979/80:3) beslöt att vissa åtgärder avseende småhus skulle vara undantagna från kravet på byggnadslov. Som exempel på åtgärder som riksdagen på förslag av den dåvarande regeringen undantog från kravet på byggnadslov kan nämnas åtgärder i småhus som bl. a. gäller ändringar i byggnads inre och omfärgning av fasad. Vidare kan erinras om att det numera i princip är möjligt att uppföra högst två byggnader med en sammanlagd area om högst 10 kvadratmeter.

Det ovan anförda visar att det finns motiv för att vid införande av en ny PBL undanta ytterligare mindre åtgärder från kravet på bygglov för åtgärder på befintliga byggnader. Det bör uppdras åt regeringen att förelägga

riksdagen förslag i linje med vad i motion 1998 (c) förordats om att vissa åtgärder på mindre byggnader skall kunna företas utan att krav på bygglov ställs.

Även vad i motion 2068 (c) yrkande 1 förordats om att kravet på byggnadslov vid ombyggnader m. m. helt eller delvis skall kunna avvaras under en försöksperiod bör övervägas av regeringen som skyndsamt bör framlägga förslag i frågan för riksdagen.

Sammanfattningsvis bör vad i de nu behandlade motionerna föreslagits ges regeringen till känna.

dels utskottet under 4 bort hemställa

4. beträffande *byggnadslovsplikt för om- och tillbyggnader m. m.* att riksdagen med anledning av motionerna 1983/84:1998 i motsvarande del och 2068 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. *Byggnadslovsplikt för skidliftar (hemställan)*

Kjell A. Mattsson (c), Rolf Dahlberg (m), Knut Billing (m), Bertil Danielsson (m), Birgitta Hambræus (c) och Margareta Gard (m) anser att utskottet under 5 bort hemställa

5. beträffande *byggnadslovsplikt för skidliftar* att riksdagen avslår motionerna 1983/84:429 och 1056,

4. *Byggnadslovsplikt för skidliftar (motiveringen)*

Kjell A. Mattsson (c), Rolf Dahlberg (m), Knut Billing (m), Bertil Danielsson (m), Birgitta Hambræus (c) och Margareta Gard (m) anser – under förutsättning av bifall till reservation 3 – att den del av utskottets betänkande på s. 7 som börjar ”Utskottet delar” och slutar ”till känna” bort lyda:

Enligt utskottets uppfattning finns inte anledning att förorda att för skidliftar skall krävas byggnadslov.

Även om det i ett enskilt fall kan visas att behov av bygglov för skidliftar kunnat vara motiverat bör, vid en avvägning mellan olika intressen, den inställningen väga tyngre som innebär att bygglagstiftningen i så stor omfattning som möjligt bör förenklas. En detaljreglering så som förordas i motionerna 429 (s) och 1056 (vpk) bör inte vinna riksdagens stöd. Det torde under alla omständigheter saknas skäl att bryta ut denna fråga ur reformarbetet med en ny PBL.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna.

5. Byggnadslovsplikt för skidliftar (motiveringen)

Kerstin Ekman (fp) och Tore Claeson (vpk) anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 7 som börjar "Vad utskottet" och slutar "till känna" bort lyda:

Enligt utskottets uppfattning finns goda skäl hävda att sådana överväganden görs av regeringen så att bygglov för skidliftar kan införas utan någon onödig tidsutdräkt. Det finns emellertid anledning avvakta lagrådsgranskningen av PBL-remissen. Denna granskning bör vara avslutad i sådan tid att regeringen under hösten 1984 kan förelägga riksdagen ett förslag som innebär att byggnadslov för skidliftar skall införas fr. o. m. den 1 januari 1985.

Vad utskottet nu anfört innebär en anslutning till vad i motionerna 429 (s) och 1056 (vpk) förordats.

Riksdagen bör med anledning av motionerna som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört om att byggnadslov för skidliftar skall införas fr. o. m. den 1 januari 1985.

6. Bebyggelserätten utanför planlagt område

Kjell A. Mattsson (c), Rolf Dahlberg (m), Knut Billing (m), Bertil Danielsson (m), Birgitta Hambræus (c) och Margareta Gard (m) anser att

dels den del av utskottets betänkande som på s. 7 börjar "I sitt" och på s. 8 slutar "utanför detaljplan" bort lyda:

Som anförs i motionerna 887 (m) och 1998 (c) bör den enskildes möjligheter att få bygga utanför planlagt område stärkas i förhållande till vad som gäller i dag. Det kan inte anses tillräckligt att de regler som f. n. finns i byggnadslagstiftningen avseende bebyggelserätten utanför planlagt område i princip förs in i PBL. Som i motion 1998 (c) förordas bör av PBL framgå att utgångspunkten för en bedömning av om bygglov skall beviljas utanför planlagt område skall vara att bygglov i princip skall erhållas såvida inte kommuns byggnadsnämnd kan anföra konkreta skäl för att bebyggelsen på den aktuella platsen är olämplig. Vad i motion 887 (m) anförs utgår från ett liknande synsätt.

Det finns enligt utskottets uppfattning grundad anledning föreslå riksdagen att med anledning av motionerna som sin mening ge regeringen till känna vad nu anförts om utformningen av PBL-förslaget såvitt avser bebyggelserätten utanför planlagt område.

dels utskottet under 6 bort hemställa

6. beträffande *bebyggelserätten utanför planlagt område* att riksdagen med anledning av motionerna 1983/84:887 och 1998 den senare i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

7. Differentierad servicenivå

Rolf Dahlberg (m), Knut Billing (m), Bertil Danielsson (m) och Margareta Gard (m) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar "Den möjlighet" och slutar "motion 923 (m) yrkande 15" bort lyda:

Som framgått ovan kommer riksdagen senare under våren 1984 att få ta ställning till olika förslag som berör fritidsbebyggelsens omfattning och utformning. Frågan kommer naturligen också att behandlas i det kommande PBL-förslaget. Det finns sålunda anledning för riksdagen att begära en redovisning av regeringens syn på hur frågan skall lösas inom ramen för den ordning som förordas i motion 923 (m) yrkande 15 och som innebär att det skall vara möjligt att differentiera serviceansvaret inom olika detaljplaneområden.

I sammanhanget bör erinras om att statens planverk i sitt remissvar på ett av fritidsboendekommitténs betänkanden pekat på den möjlighet som föreslås i den nu behandlade motionen.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utskottet att riksdagen ger sin anslutning till motion 923 (m) yrkande 15 genom att ge regeringen sin mening till känna.

dels utskottet under 10 bort hemställa

10. beträffande *differentierad servicenivå* att riksdagen med anledning av motion 1983/84:923 yrkande 15 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

Särskilda yttranden

1. Kontroll av detaljhandelsetablering

Rolf Dahlberg, Knut Billing, Bertil Danielsson, Margareta Gard (alla m) och Kerstin Ekman (fp) anför:

Vi har kunnat ansluta oss till vad i bostadsutskottets betänkande anförts med anledning av motioner om kontroll av detaljhandelsetablering såvitt frågan rör plan- och bygglagstiftning. Enligt utskottets uppfattning kommer en ytterligare granskning av frågan att göras i samband med riksdagens behandling av PBL-förslaget. Det finns därför anledning att återkomma till frågan. Vår anslutning till bostadsutskottets ställningstagande innebär inte att vi ändrat uppfattning i huvudfrågan. Behov av kontroll av detaljhandelsetablering föreligger enligt vår uppfattning inte. Moderata samlingspartiets och folkpartiets ledamöter i näringsutskottet har i en avvikande mening till detta utskotts betänkande närmare utvecklat denna uppfattning.

2. *Behandlingsfråga*

Kerstin Ekman (fp) anför:

I flera av de motioner som behandlas i det nu föreliggande betänkandet tas upp frågor som enligt min uppfattning bör övervägas när riksdagen har att ta ställning till PBL-förslaget. Såvitt nu är bekant kommer riksdagen under hösten 1984 att föreläggas ett förslag i frågan. Det saknas därför, som utskottets majoritet vid genomgången av vissa motioner anfört, anledning att nu behandla vissa frågor bl. a. om byggnadslovspliktens omfattning. Dessa och andra frågor som behandlas i betänkandet bör sålunda övervägas i ett större sammanhang.

Näringsutskottets yttrande*Bilaga 1***1983/84:7 y****om kontroll av detaljhandelsetablering***Till bostadsutskottet*

Till näringsutskottet har hänvisats fyra motioner från allmänna motionstiden år 1983 om kontroll av detaljhandelsetablering.

Petroleumhandelns riksförbund har inkommit med en skrivelse.

Regeringen har i oktober 1983 till lagrådet remitterat förslag till ny plan- och bygglag m.m. I lagrådsremissen behandlas frågor som har direkt anknytning till de här aktuella motionerna. Till bostadsutskottet har hänvisats ett antal motioner från allmänna motionstiden år 1984 som gäller olika delar av plan- och bygglagstiftningen. För att möjliggöra en mera samlad behandling av frågorna överlämnar näringsutskottet till bostadsutskottet – under förutsättning av bostadsutskottets medgivande – de fyra inledningsvis nämnda motionerna. Därvid avger näringsutskottet följande yttrande.

Motionerna*Yrkanden*

De motioner som behandlas här är följande:

1982/83:496 av Lennart Pettersson m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen begär att regeringen snarast framlägger förslag till sådan ändring i gällande bygglagstiftning att nyetablering av större detaljhandelsanläggning inom redan stadsplanlagda områden skall kräva kommunalt tillstånd,

1982/83:806 av Kersti Johansson (c), vari hemställs att riksdagen uttalar sig för att begränsa etablering av varuhus och stormarknader,

1982/83:1033 av Lars Svensson m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen begär att regeringen förstärker kommunernas möjligheter att kontrollera etableringen av detaljhandel med syfte att gynna seriös handel,

1982/83:1488 av Börje Nilsson (s) och Lennart Bladh (s), vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av möjligheterna för en kommun att fullständigt samordna nyetablering med varuförsörjningsplan.

Motivering

I motion 1982/83:496 (s) anförs att s. k. piratetablering av dagligvaruhandel utgör ett hot mot den reguljära centrumhandeln och mot levande

kommuncentra. Som exempel nämns etablering inom stadsplaneområden med beteckningen "handels- och industriändamål" i överblivna industrilokaler som från kommunens sida inte har varit avsedda för detaljhandel och framför allt inte för handel med livsmedel. Ofta visar det sig, säger motionärerna, att kommunerna enligt gällande lagstiftning inte kan inskrida mot den nämnda typen av etableringar. Kommunerna skulle behöva ökade möjligheter att stoppa framför allt större, icke önskvärda etableringar av detaljhandel inom äldre stadsplaneområden. Speciellt känslig är livsmedelsförsäljningen, eftersom livsmedel utgör ett nyckelsortiment från konkurrenssynpunkt. Motionärerna förordar en ändring av bygglagstiftningen med innebörden att oavsett stadsplanens beteckning tillstånd av kommunen krävs för nyetablering av större detaljhandelsanläggningar med livsmedelssortiment. Samma krav skulle gälla om en tidigare ägare ändrar verksamhetens inriktning. Det kan, framhåller motionärerna, vara lämpligt att kommunen före beslut inhämtar synpunkter från företrädare för detaljhandeln och från de fackliga organisationerna på handelsområdet.

I motion 1982/83:806 (c) betonas vikten av att det finns närbutiker såväl i tätorter som på landsbygden. Närbutikernas betydelse för äldre människor och för barnfamiljer understryks särskilt. Förutom dagligvaruförsörjning ger sådana butiker möjlighet till gemenskap och sociala kontakter.

En utglesning av butiker har skett i tätorterna, anför motionären. På landsbygden har många butiker försvunnit. En av anledningarna till att mindre butiker har lagts ned är etableringen av varuhus och stormarknader. För att motverka en fortsatt nedläggning av mindre butiker måste samhället försöka förhindra att ytterligare stormarknader etableras, menar motionären. Skulle stormarknader få fortsätta att öka sin andel av dagligvaruhandeln kommer det att leda till en koncentration av handeln som blir till stor nackdel för strävandena att bevara en decentraliserad varuförsörjning och service. Det är vidare, enligt motionären, angeläget att butiksstöd får utgå i fortsättningen och att detta förbättras och utvecklas för att förhindra butiksnedläggningar.

I motion 1982/83:1033 (s) sägs att det har uppkommit vissa hot mot den seriösa handeln. Som exempel nämns de bensinstationer med bl. a. livsmedelsförsäljning som etableras i anslutning till trafikleder. I många fall medför dessa butiker en ökad valfrihet för de boende runt bensinstationen, anför motionärerna. I andra fall innebär de däremot att rådande varuförsörjningsstruktur allvarligt rubbas och att andra butiker måste läggas ned. En bensinstationsbutik som för ett fåtal innebär en större valfrihet medför i ett sådant fall för flertalet en minskad valfrihet. Motionärerna betecknar som mindre seriösa sådana butiker som etableras i gamla nedlagda fabriker och som med ett begränsat urval och stora uppköp "skummar grädden" av den totala försäljningen. Seriös handel med ett varierat utbud kan även i de fallen få svårt att överleva i konkurrensen. Rådande instrument i kommunen för att värna om eller skapa en fungerande varuförsörjningsplan

är inte tillräckliga, säger motionärerna.

Det finns enligt motion 1982/83:1488 (s) en risk för att överetableringar av främst s. k. externa säljenheter medför att stadskärnor och andra kommuncentra utarmas på verksamhet. I förekommande fall bör upprättas varuförsörjningsplaner som omfattar flera kommuner inom ett naturligt område. Det har visat sig, anför motionärerna, att etablering oberoende av kommunens vilja har kunnat ske i ombyggda fabriker, lager och andra lokaler inom områden som har planerats för t.ex. industri- och handelsändamål. Givetvis är det angeläget, heter det, att kommunen ges möjligheter att samordna även en sådan ombyggnad med en varuförsörjningsplan.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om kommunernas inflytande över etableringar inom varudistributionen har behandlats flera gånger tidigare i riksdagen.

År 1977 fattade riksdagen beslut om riktlinjer på distributionsområdet. Riktlinjerna innebär bl. a. att kommunerna kan upprätta s. k. varuförsörjningsplaner. Den då aktuella propositionen 1977/78:8 utgjorde regeringens ställningstagande till distributionsutredningens betänkande (SOU 1975:59, 60) Samhället och distributionen. Utredningen hade bl. a. föreslagit kommunal tillståndsprövning i fråga om all nyetablering och utbyggnad av detaljhandel med livsmedel. Detta förslag – och även andra former för etableringskontroll – som förespråkades av distributionsutredningen – avvisades i den nämnda propositionen. I en motion med anledning av propositionen föreslogs riksdagen begära att regeringen skulle pröva om inte byggnadslagstiftningen kunde omdanas så att den blev ett tillräckligt medel för att påverka även serviceförsörjningen. Motionärerna hänvisade till den översyn av bygglagutredningens förslag från år 1974 som pågick inom bostadsdepartementet. Näringsutskottet (NU 1977/78:14 s. 11) vitsordade att byggnadslagstiftningens räckvidd var oklar men ansåg att den pågående översynen borde kunna leda till att denna oklarhet undanröjdes. På förslag av utskottet avsåg riksdagen motionen.

År 1979 behandlade näringsutskottet (NU 1979/80:13) ingående olika motioner inom distributionsområdet, bl. a. en motion i vilken begärdes förslag från regeringen i syfte att kommunerna skulle få verkligt inflytande över etableringar inom varudistributionen. Utskottet erinrade om att förslag till en ny plan- och bygglag (PBL) hade redovisats i betänkandet (SOU 1979:65, 66) Ny bygglag. Enligt lagförslaget skulle kommunernas möjligheter att styra markanvändningen stärkas, jämfört med gällande byggnadslagstiftning. Utskottet pekade särskilt på att den byggnadsrätt som ett nytt detaljplaneinstitut ger skulle bli tidsbegränsad, att det skulle bli möjligt att genom preciserade ändamålsbestämningar i detaljplan skilja mellan exempelvis stormarknad och annan handel och att en allmän

lämplighetsprövning alltid skall ske vid väsentligt ändrat användningssätt beträffande byggnader. En plan- och byggnadslagstiftning med denna innebörd skulle, anförde utskottet, tillgodose de önskemål som motionen gav uttryck för. Motionen avsågs av riksdagen på förslag av utskottet.

Våren 1982 beslöt riksdagen om åtgärder för de små och medelstora företagen m. m. (prop. 1981/82:118, NU 1981/82:51, rskr 1981/82:417). I en motion (vpk) som hade väckts med anledning av propositionen begärdes utredning och förslag till riktlinjer för kommunalt etableringssamråd för detaljhandeln i större tätortsområden.

Näringsutskottet (NU 1981/82:51 s. 26) hänvisade till att utredningsförslaget om en ny plan- och bygglag bereddades inom regeringskansliet. Enligt utskottets uppfattning kunde den föreslagna lagen komma att tillgodose vissa av de önskemål som framfördes i motionen. Någon ny utredning såsom föreslogs i motionen ansåg utskottet inte vara erforderlig. Motionen avstyrktes sålunda i ifrågavarande del och avsågs av riksdagen.

Bostadsutskottet behandlade hösten 1983 (BoU 1983/84:3) en motion (s) vari begärdes att riksdagen skulle göra vissa ändringar i byggnadsstadgan. Motionärerna tog upp det förhållandet att byggnadslovsprövningen vid ändrad användning av byggnad blir olika, beroende på om inredningsåtgärder vidtas eller inte. Med hänvisning till PBL-betänkandet anförde de att det ändrade användningssättet i sig utgör ett allvarligt problem från plansynpunkt och att en planmässig prövning därför alltid bör vara möjlig. Ett förslag till lösning hade lagts fram av PBL-utredningen. I motionen hemställdes att 75 § resp. 54 § byggnadsstadgan skulle ändras i enlighet med vad utredningen hade förordat.

Bostadsutskottet framhöll att den nämnda frågan hade tagits upp i lagrådsremissen med förslag till ny PBL. Om förslaget i remissen realiserades torde vad i motionen anförts få anses bli beaktat. Frågan om ändrad användning av byggnad skulle komma att övervägas ytterligare vid riksdagens behandling av förslag till ny PBL. Motionen avstyrktes med hänvisning härtill och avsågs av riksdagen.

Lagrådsremiss med förslag till ny plan- och bygglag

Inledning

Arbetet med förslag till ny plan- och bygglag (PBL) har resulterat i en lagrådsremiss i oktober 1983. Avsikten är att en helt ny lag om planläggning och byggande skall införas och att den skall träda i kraft den 1 januari 1987. Förslaget bygger i väsentliga delar på principerna i gällande rätt men innebär en genomgripande systematisk omarbetning av nuvarande lagstiftning samt en förenkling och modernisering av regelsystemet.

Enligt förslaget skall varje kommun ha en översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Stadsplan och byggnadsplan enligt nuvarande lagstiftning

ersätts av en enda plan, som kallas detaljplan. Dessa detaljplaner skall ha en genomförandetid som begränsar byggrätten i tiden. För samordning av flera kommuners planläggning kan en regionplan upprättas.

Följande redogörelse för vissa delar av lagrådsremissen är avsedd att belysa frågan i vilken utsträckning PBL kan komma att tillgodose önskemål i här behandlade motioner.

Allmänna krav

Lagförslagets andra kapitel innehåller allmänna bestämmelser för planläggning och prövning av bygglov m. m. Här sägs (1 §, s. 362) att planläggning skall främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling och skapa förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner.

Det sagda skall tillämpas även vid prövning av ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov.

Kommunen skall sålunda i sina markanvändningsbeslut ta hänsyn till förhållandena i angränsande kommuner, så att en ändamålsenlig samordning sker av kommunernas planläggning. I den allmänna motiveringen (s. 265) redogörs för vilka frågor som kan ha betydelse i det sammanhanget. Bl. a. anges som en sådan fråga lokaliseringen av större detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun.

I 5 § räknas upp vissa krav på hur bebyggelsemiljön skall utformas inom områden med samlad bebyggelse. Här föreskrivs (s. 366) bl. a. att det inom eller i nära anslutning till bebyggelseområdet skall finnas möjligheter att anordna en med hänsyn till bebyggelsens omfattning och karaktär rimlig samhällsservice och kommersiell service.

Översiktsplan

Byggnadslagens generalplan samt kommunöversikt, markdispositionsplan, områdesplan och andra av dagens informella planer läggs till grund för PBL:s översiktsplan (4 kap. i lagförslaget, s. 411 f.). Denna plan, som är obligatorisk, bör samordnas med andra planer och program som anger kommunens avsedda utveckling. Härvidlag anförs (s. 70) att det är viktigt att de kommunala ambitionerna när det gäller bl. a. varuförsörjning beaktas och får genomslagskraft i den fysiska översiktsplanen. Denna skall ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden i hela kommunen. Planen skall ange riktlinjer som underlag för prövningen av lov till bebyggelse och annan markanvändning.

Översiktsplanen och ändringar av denna skall antas av kommunfullmäktige.

Detaljplan

Förslaget om detaljplan (5 kap. i lagförslaget, s. 442) innebär i korthet följande.

Byggnadslagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av en enda planform, kallad detaljplan. Planproceduren utformas så att den lokala demokratin fördjupas. Detaljplan skall antas av kommunfullmäktige. I varje detaljplan skall de olika områdenas huvudändamål anges, dvs. allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. För *kvartersmarken* skall bl. a. användningssättet anges. I planen skall bestämmas en genomförandetid på 5–15 år.

Vad som här har nämnts om angivande av användningssätt för kvartersmark regleras i 5 kap. 4 §. I specialmotiveringen (s. 458 f.) utvecklar föredragande statsrådet närmare sin syn på denna fråga. Sammanfattningsvis anförs följande.

Man bör i stort sett särskilja de huvudkategorier som används i dagens detaljplaner, nämligen bostad, handel, samlingslokal, kontor, garage, industri, allmänt ändamål, areell näring och upplag.

Inom kvartersmark kan det i vissa fall finnas behov av en mer preciserad angivelse av markens användning än som nu förekommer. Begreppet handelsändamål 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 granneintresset. Handelsändamål har t. ex. i praxis också ansetts inrymma kontor. Gränsdragningen mellan industri, lager och handel är också flytande. Föredraganden förutsätter att dessa frågor kommer att närmare behandlas i allmänna råd till kommunerna och gör följande kommentar i vad gäller preciseringen av handelsändamålet:

Butiksstrukturen bör kunna erbjuda ett allsidigt sammansatt utbud av varor och tjänster. Konsumenten bör med utgångspunkt i sina egna behov kunna prioritera mellan t. ex. låga priser, närhet till butiken och hög servicegrad. Kommunen har ett ansvar för att markens användning planeras så att denna valfrihet så långt möjligt skall kunna upprätthållas. En hel del kommuner anger riktlinjer i dessa frågor i form av s. k. varuförsörjningsplaner. I PBL:s inledande bestämmelser har angetts att den fysiska planläggningen skall beakta behovet av mark bl. a. för kommersiell service. Kommunen ansvarar också för att den fysiska miljön får en lämplig utformning.

Inom ramen för planeringen bör konkurrensen ges ett så fritt spelrum som möjligt för att hålla priserna nere och öka företagets effektivitet till konsumenternas fördel. De långsiktiga aspekterna är i detta sammanhang väsentliga och bör komma till uttryck i översiktsplanen. Detaljplanen måste utformas så att den möjliggör förändring och förnyelse, t. ex. etablering av nya butiksformer. Detta är en förutsättning för en rationell utveckling av handeln. Från dessa utgångspunkter bör handelsändamålet inte preciseras ytterligare i detaljplan, om det inte finns särskilda skäl. Sådana skäl kan enligt min mening bl. a. vara att möjliggöra en lämplig butiksstruktur, hänsyn till omgivningen samt kvartersmarkens och bebyggelsens lämpliga utformning i det aktuella fallet. I detaljplan bör då kunna meddelas bestämmelser i syfte att särskilja följande ändamål.

I framställningen om de avsedda ändamålen konstateras till att börja med att handelsområden och industriområden tillgodoser olika behov och måste förläggas och utformas med hänsyn härtill. Genom detaljplan skall det vara möjligt att dra en skarp *gräns mellan handelsområden och industriområden*.

Vidare erinras om att det i specialmotiveringen till 8 kap. 1 § punkt 3 föreslås att bygglov skall krävas för att användningen av en byggnad skall få ändras från handels- till industriändamål och omvänt. Vid prövningen av ansökningar om lov till sådana ändringar blir planens bestämmelse styrande, så att bygglov skall vägras om åtgärden strider mot planen.

I fråga om möjligheterna till närmare reglering av olika former av handel sägs (s. 459) att det från lokaliserings- och planutformningssynpunkt ibland kan vara befogat att göra en *precisering av handelsändamålet*. Beträffande avvägningen mellan kraven på konkurrens och styrning enligt PBL och intresset av en lämplig samhällsutveckling anförs att planläggningen skall kunna ange en huvudsaklig användning av kvartersmark för partihandel eller detaljhandel. Partihandel bör i planläggningssammanhang normalt hänföras till kategorin industriändamål.

Även inom gruppen *detaljhandel* bör viss reglering vara möjlig, men härvidlag understryks att det är ett samhällsintresse att inte onödigtvis begränsa konkurrensmöjligheterna. I detaljhandel kan man urskilja vissa varuslag som i praktiken har visat sig medföra alldeles speciella planproblem. Det gäller framför allt varor som levereras med tunga transportmedel och säljs i mycket stora byggnader, t. ex. kallager, varifrån kunden ofta hämtar varan med bil. Det medför bl. a. krav på stora parkeringsplatser. Härvid åsyftas varuslag som möbler och inredning, bilar, husvagnar, båtar, byggmaterial och trädgårdsartiklar. Där planförhållandena så kräver bör det enligt specialmotiveringen vara möjligt att genom bestämmelser i detaljplan skilja ut områden där handeln får resp. inte får avse sådana skrymmande varuslag inom detaljhandeln. På det sättet bör man med planen kunna åstadkomma en lämplig lokalisering och miljö för denna typ av handel. Vidare framhålls att byggnadsnämnden vid prövningen av lov inom en sådan detaljplan inte har att ta ställning vare sig till behovet av verksamheten eller till frågan om olika företag skall ges likvärdiga förutsättningar inom området.

Inom kategorin detaljhandel kan, heter det vidare, *livsmedelshandeln* i vissa lägen behöva begränsas eller helt förbjudas med hänsyn till kravet på en lämplig samhällsutveckling. Som exempel nämns stormarknader och bensinstationer. I enlighet med praxis bör det kunna ske genom en bestämmelse i detaljplan som anger maximal yta som sammantaget får användas för handel med livsmedel. Föredragande statsrådet förutsätter 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 ingår normalt i underlaget för kommunala varuförsörjningsplaner.

När kommunen i detaljplan har preciserat handelsändamålet i något här angivet avseende, får någon ytterligare precisering eller avgränsning inte läggas till grund för bygglovsprövningen. Det är alltså inte möjligt att med stöd av bestämmelserna i 2 kap. vägra lov till en åtgärd som är förenlig med detaljplanen.

Regionplan

Regionplanering är en kommunal angelägenhet som i regel kan väntas komma till stånd i tillräcklig omfattning i fria former utan medverkan av staten, anför det i lagrådsremissen (s. 132).

PBL sägs böra erbjuda ett lagfäst system för regionplanering som ett alternativ till plansamverkan mellan kommuner i andra former.

Som exempel på behov av mellankommunal plansamverkan nämns bl. a. (s. 133) lokalisering och dimensionering av stormarknader.

Bygglov m. m.

Enligt 8 kap. 1 § lagförslaget ställs krav på bygglov för att en byggnad skall få tas i anspråk eller inredas för ett *väsentligen annat ändamål* än det för vilket byggnaden senast har använts. Denna fråga utvecklas närmare i specialmotiveringen (s. 544 f.). Härvid anförts bl. a. följande:

Enligt 54 § 1 mom. andra stycket byggnadsstadgan krävs det bygglov, om en byggnad tas i anspråk för ett väsentligen nytt ändamål, även om några ändringsåtgärder inte behöver vidtas. Så snart inredningsåtgärder behövs för det nya ändamålet hänförs emellertid såväl det nya anspråkstagandet som ändringsåtgärderna till nybyggnad enligt 75 § första stycket d) byggnadsstadgan. Att åtgärderna hänförs till nybyggnad innebär att samhället har ganska vidsträckt prövningmöjligheter. Behövs däremot inga inredningsåtgärder, torde endast en mycket begränsad prövning kunna ske i bygglovssärenden som avser åtgärder i områden utan detaljplan.

Dagens ordning har visat sig medföra vissa olägenheter, anför det vidare. Det är enligt föredragande statsrådet inte rimligt att möjligheterna till en planmässig prövning skall vara beroende av om en inredningsåtgärd behöver vidtas eller inte. Ofta är det just det ändrade användningssättet i sig som utgör ett allvarligt problem från plansynpunkt. Vidare erinras om att regeringsrätten ganska nyligen har meddelat en dom som klargör rättsläget inom område med detaljplan. Målet avsåg ändrad användning av en fabriksbyggnad till detaljhandel, vilket stred mot stadsplanen som angav industriändamål. Regeringsrätten ansåg att byggnadsnämnden hade haft fog för sin vägran att meddela bygglov (dom den 19 november 1982, 953–1981). Domen torde alltså innebära att en planbestämmelse om markanvändningen blir bindande inte bara för åtgärder som kan hänföras till nybyggnad.

I specialmotiveringen sägs fortsättningsvis följande (s. 545):

Ett väsentligt ändrat sätt att använda en byggnad bör --- även framdeles kräva lov. Detta bör gälla oavsett om några inredningsåtgärder behöver företas eller inte. --- Vad som ligger i uttrycket väsentligen annat ändamål får avgöras med ledning av den praxis som har utbildat sig i anslutning till gällande rätt. I första hand är det byggnadens tidigare faktiska användning som är avgörande för frågan om bygglov behövs. Om byggnaden inte tidigare har använts alls, får man falla tillbaka på vad som finns angivet i det senast lämnade lovet.

I följande fall har regeringsrätten ansett att byggnadslov krävs för ändrat användningssätt: Förändring av garage till lager (RÅ 1963 K 1334), förändring av lager och garage till plåtslageri resp. bilverkstad (RÅ 1964 K 239), förändring av svinhus till bilverkstad (RÅ 1964 K 901), inrättande av kaféerörelse i en villabyggnad (RÅ 1969 C 93), inrättande av billackeringsverkstad i ett garage (RÅ 1971 C 370), inrättande av lager i en del av ett källargarage (RÅ 1971 C 346), ianspråktagande av en lagerbyggnad för handelsändamål (stormarknad) (RÅ 1977 s. 58), förändring av sport- och tennisbollsplan till lager- och försäljningslokal (dom den 9 november 1982, 2497-1981) och förändring av fabriksbyggnad till detaljhandel (dom den 19 november 1982, 953-1981). ---

Från regeringens praxis på senare tid kan nämnas att användning av en lokal för kaféerörelse som bostad har ansetts kräva lov (regeringsbeslut 1982-01-21, PI 362/81). Vidare har regeringen intagit den ståndpunkten att det krävs lov för att börja tillverka betongplattor i en byggnad som enligt gällande plan fick användas som magasin (regeringsbeslut 1980-12-11, PI 2429/80). ---

I följande rättsfall har regeringsrätten inte ansett byggnadslovsplikt föreligga, nämligen --- möbelförsäljning i lokaler där det tidigare har skett bilförsäljning (RÅ 1980: 2:51).

I fråga om väsentlighetskravet anförs avslutningsvis följande (s. 546):

När det gäller kravet på väsentlighet kan med ledning av rättspraxis konstateras att kravet kan vara uppfyllt oberoende av om det är en stor eller liten del av byggnaden som kan tas i anspråk (se t. ex. RÅ 1972 C 242). --- För att väsentlighetskravet skall vara uppfyllt krävs det också att den ändrade användningen inte är av en helt tillfällig karaktär. --- I vissa fall kan emellertid ett säsongsbetonat nyttjande kräva lov för ianspråktagande. Det framgår av rättsfallet RÅ 1972 C 242, där kravet på permanens var så till vida uppfyllt, att nyttjandet var avsett att återkomma år efter år.

Av specialmotiveringen till 5 kap. 8 § framgår att det skall vara möjligt att i detaljplanebestämmelser göra skillnad mellan partihandel och detaljhandel och att man dessutom i vissa fall inom kategorin detaljhandel genom planbestämmelser kan skilja ut handel med skrymmande varor och i speciella fall även handel med livsmedel från handel med andra slags varor. Därmed bör det också stå klart att en övergång mellan dessa former av handel innebär att lokalen i fråga tas i anspråk för ett väsentligt ändrat användningssätt. Detta kräver alltså bygglov i de fall där det finns detaljplanebestämmelser som närmare reglerar handelsändamålet.

Dagligvarumarknaden

Allmän översikt

Med dagligvaror brukar avses livsmedel och vissa andra förnödenheter, för vilka hushållens inköpsbehov är ofta återkommande. Sådana förnödenheter är t. ex. kemisk-tekniska produkter, pappersvaror, toalettartiklar, tobak och vissa tidskrifter. Den totala konsumtionen av dagligvaror beräknas år 1982 ha uppgått till ca 81 miljarder kronor, vilket motsvarade omkring en fjärdedel av den totala privata konsumtionen i Sverige. Livsmedel är det helt dominerande produktområdet inom dagligvaruhandeln. Av den totala konsumtionen av dagligvaror utgör sålunda livsmedel omkring tre fjärdedelar.

Dagligvaruförsäljningen till konsument sker till ca tre fjärdedelar genom s. k. allivsbutiker, dvs. varuhus och dagligvarubutiker. Resterande del säljs genom speciallivsmedelshandel, torghandel, kiosker, blomsterhandel och direktförsäljning m. m.

Dagligvaruhandeln har under de senaste decennierna genomgått en omfattande strukturförändring, främst genom övergången till självbetjäning och butikskoncentrationen.

Den s. k. yttre rationaliseringen, dvs. förändringarna i butiksbeståndet, har inneburit en stark koncentration till större butiker – i vissa fall s. k. stormarknader – och en mycket betydande nedläggning av mindre butiker.

Antalet allivsbutiker var ca 15 300 i slutet av år 1964 och 8 970 i slutet av år 1982. Under perioden 1965–1982 lades 14 050 butiker ned, medan 3 720 butiker nyctablerades.

Nettominskningen av antalet dagligvaruheter uppgick i mitten och slutet av 1960-talet till i genomsnitt 7 % per år. Från år 1971 har denna minskning successivt avtagit. För år 1982 var minskningen av butiksbeståndet 1,6 %.

Ett betydelsefullt inslag i strukturutvecklingen inom dagligvaruhandeln är vidare framväxten av s. k. servicebutiker. Av det totala antalet allivsbutiker utgörs ca 19 % av servicebutiker. Hit räknas också livsmedelsavdelningar i bensinstationer, s. k. trafikbutiker.

Försäljningens fördelning på butikstyper

Av följande sammanställning framgår antalet allivsbutiker av olika kategorier och deras omsättning av dagligvaror år 1982.

Butikstyp	Butiker		Omsättning	
	Antal	Andel %	Milj. kr.	Andel %
Stormarknader	46	0,5	3 120	4,9
Övriga varuhus	264	2,9	8 045	12,7
Dagligvarumarknader	27	0,3	1 225	1,9
Hallbutiker	413	4,6	7 300	11,5
Övriga storlivsbutiker	921	10,3	18 310	29,0
Summa storlivsbutiker	1 671	18,6	38 000	60,0
Servicebutiker	1 700	19,0	5 670	8,9
Övriga dagligvaru- butiker	5 599	62,4	19 730	31,1
Totalt	8 970	100,0	63 400	100,0

Källa: Handelns utredningsinstitut

De s. k. storlivsbutikerna utgjorde år 1982 knappt 19 % av det totala butiksbeståndet och hade 60 % av den sammanlagda omsättningen. Stormarknader och övriga varuhus hade härav en sammanlagd försäljningsandel på knappt 18 procentenheter.

De mindre och medelstora allivsbutikerna, dvs. serviceenheter och "övriga dagligvarubutiker", svarade för 40 % av hela dagligvaruhandelns försäljning.

Trafikbutiker

Trafikbutik är ett begrepp som har börjat användas de senaste åren och avser bensinstationer som förutom drivmedel också saluför ett tämligen fullständigt dagligvarusortiment med livsmedel, hygienartiklar, pappersvaror m. m. Såväl djup som bredd på sortimentet liksom butiksyta och antal artiklar kan variera ganska mycket i trafikbutikerna. Enligt branschens definition skall en trafikbutik dock ha ett dagligvarusortiment innehållande såväl torra som kylda och frysta färskvaror.

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har i utredningen Bensinhandeln i Sverige (SPK:s utredningsserie 1983:12), som publicerades sommaren 1983, bl. a. belyst bensinhandelns försäljning av livsmedel och andra dagligvaror.

SPK konstaterar att försäljningen på bensinstationer av livsmedel och s. k. kioskvaror på senare år har ökat i omfattning. Dessa varugrupper bedöms av branschen få stor betydelse även fortsättningsvis. Samtidigt som antalet bensinstationer i traditionell mening har minskat, har antalet trafikbutiker ökat. Utvecklingen har, anför det i SPK:s rapport (s. 63), drivits på av faktorer på både efterfråge- och utbudssidan. Ökad personbilstrafik, ökade pendelresor till arbetsplatser, mera lastbilstrafik för gods, ändrade

boendeförhållanden och fritidsförhållanden kan ha ökat efterfrågan på "komplementära" varor och tjänster i bensinstationer. Den bilburne bensinköparen kan spara tid och har lagringsmöjligheter i bilen för inköp av en del dagligvaror. Trafikbutikerna – liksom servicebutiker i övrigt – kan, heter det vidare, bl. a. på grund av sina öppethållandetider bli en konkurrent om en del av kunderna till den reguljära livsmedelshandeln.

År 1974 fanns det, enligt en undersökning utförd av branschtidningen Supermarket, 180 bensinstationer med en livsmedelsförsäljning på nära 300 milj. kr. Antalet har därefter mer än tredubblats. År 1982 fanns ca 670 trafikbutiker, som svarade för en försäljning av dagligvaror på nära 1 100 milj. kr. eller ca 1 % av hela dagligvaruhandelsomsättning.

I följande sammanställning redovisas antalet trafikbutiker åren 1981 och 1982 samt deras omsättning av dagligvaror.

Bolag	Antal trafikbutiker		Omsättning av dagligvaror, milj. kr.	
	1981	1982	1981	1982
BP	145	152	280	310
Shell	100	112	160	195
OK	89	98	166	191
Gulf	80	107	150	160
Texaco	66	68	45	47
Esso	60	68	80	100
Nynäs	17	17	37	45
Mobil	22	27	16	18
Övriga	20	21	21	24
Totalt ca	600	670	955	1 090

Källa: SPK och Supermarket

Som framgår av sammanställningen ökade antalet trafikbutiker med 70 från år 1981 till år 1982.

Näringsutskottet

I de fyra motionerna lämnas förslag på åtgärder rörande detaljhandelsetablering. Yrkandena i tre av motionerna – alla från socialdemokratiskt håll – går ut på att kommunerna skall ges vidgade befogenheter att kontrollera etableringen inom detaljhandeln. Den fjärde motionen (c) innehåller ett krav på att riksdagen skall uttala sig för en begränsning av etableringen av varuhus och stormarknader.

I motionerna 1982/83:496 (s), 1982/83:1033 (s) och 1982/83:1488 (s) anges som exempel på etableringar över vilka samhället borde ges ett större inflytande sådana där detaljhandelsföretag påbörjar försäljning av livsmedel eller andra varor i överblivna industrilokaler, lager, m. m. Den angivna typen av etableringar kan enligt motionärerna utgöra ett hot mot den reguljära handeln. Ytterligare betecknas i motion 1982/83:1033 (s) den alltmer vanligt

förekommande försäljningen av livsmedel i bensinstationer som ett hot mot den redan existerande livsmedelshandeln. I motion 1982/83:806 (c) anförs att etableringen av stormarknader och varuhus har bidragit till en utglesning av butiksbeståndet såväl i tätorter som på landsbygden.

Näringsutskottet har i det föregående återgett de delar av regeringens remiss till lagrådet av förslag till ny plan- och bygglag (PBL) som gäller frågor om detaljhandelsetableringar. Vidare har en redogörelse lämnats för utvecklingen på dagligvarumarknaden.

Av lagrådsremissen framgår bl. a. att planläggningen skall främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling. Med hänsyn till detta krav kan enligt förslaget i vissa lägen livsmedelshandeln behöva begränsas eller helt förbjudas. Som exempel på när överväganden härom skulle kunna bli aktuella nämns etableringen av nya stormarknader och bensinstationer. Begränsningar av detta slag, vilka skall kunna ske genom en bestämmelse i detaljplan, förutsätts dock meddelas endast om kommunen genom utredning har visat att de är nödvändiga för en totalt sett ändamålsenlig handelsstruktur. I underlaget för kommunala varuförsörjningsplaner ingår normalt sådana utredningar.

Vid ianspråktagande av byggnad för ett väsentligen nytt ändamål ges kommunerna enligt lagrådsremissen ett avgörande inflytande vid bygglovsprövningen. Ett väsentligen ändrat sätt att använda en byggnad skall sålunda kräva lov oavsett om några inredningsåtgärder behöver företas eller inte. Till skillnad mot vad som nu gäller skall kommunen emellertid alltid kunna lägga planmässiga överväganden till grund för prövningen i bygglovsärendet. Vad som här menas med väsentligen har närmare preciserats i motiveringen.

Som framgår av denna kan det betraktas som en väsentlig ändring inte bara när t. ex. en industrilokal tas i anspråk för detaljhandelsändamål utan också i vissa fall när man övergår från ett slag av detaljhandel till ett annat. Det bör understrykas att begreppet väsentlig ändring är knutet till den aktuella byggnadens faktiska användning, inte till de olika användningar som förekommande planbestämmelser medger för området eller byggnaden i fråga. I plan angivna bestämmelser för byggnadens eller områdets utnyttjande blir givetvis av grundläggande betydelse för utgången av bygglovsprövningen.

Näringsutskottet vill betona att konsumenterna genom en ändamålsenlig butiksstruktur bör kunna erbjudas ett allsidigt sammansatt utbud av varor och tjänster. Det är väsentligt att en konsument med utgångspunkt i sina egna behov kan prioritera mellan t. ex. låga priser, närhet till butiker och hög servicegrad. En förutsättning för att handeln skall kunna utvecklas rationellt är att den ges möjligheter till förändringar och förnyelse genom att nya butiksformer kan införas.

Samtidigt bör påpekas att ett viktigt mål för samhällsplaneringen också är att behovet av närservice i bostadsområden kan tillgodoses. Enligt näringsutskottets uppfattning finns det anledning för samhället att med allvar

se på de problem för konsumenterna och för handeln som i vissa fall kan uppstå vid etablering av nya stora butiksenheter. Dessa problem har väl belysts i de nu aktuella motionerna. Som framgår av utskottets redogörelse för delar av regeringens förslag i lagrådsremissen om en ny plan- och bygglag torde motionerna i väsentliga delar tillgodoses genom PBL:s bestämmelser om bygglovsprövning och möjligheten att reglera handeln i detaljplaner. Främst gäller detta önskemålen i motionerna 1982/83:496 (s) och 1982/83:1033 (s). Vad gäller kravet i motion 1982/83:1488 (s) på en samordning av nyetablering med varuförsörjningsplan vill utskottet erinra om att de beslut som har rättsverkan – byggnadslov och detaljplan – enligt lagrådsremissen skall hämta sitt stöd från bl. a. varuförsörjningsplaner.

Något uttalande av riksdagen om en begränsning av etableringen av stormarknader och varuhus finner näringsutskottet inte vara påkallat mot bakgrund av vad som här har redovisats om möjligheterna att reglera handeln genom detaljplaner.

Härutöver skall med anledning av vad som anförs i motion 1982/83:806 (c) om behovet av butiksstöd för att förhindra butiksnedläggningar erinras om att frågan om stöd till kommersiell service för att trygga försörjningen med bl. a. dagligvaror i glesbygden behandlas i årets budgetproposition (prop. 1983/84:100 bil. 14 s. 48). Riksdagen får alltså tillfälle att återkomma till denna fråga i annat sammanhang.

Sammanfattningsvis konstaterar näringsutskottet att ett genomförande av den föreslagna plan- och bygglagstiftningen tillgodoser flera av önskemålen i motionerna. Frågor med anknytning till denna lagstiftning kommer f. ö. ytterligare att övervägas vid riksdagens behandling av förslaget till PBL. Mot här angiven bakgrund avstyrks de nu aktuella motionerna.

Stockholm den 21 februari 1984

På näringsutskottets vägnar
TAGE SUNDKVIST

Närvarande: Tage Sundkvist (c), Gunnar Nilsson i Stockholm (s), Lilly Hansson (s), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Karl-Erik Häll (s), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Birgitta Johansson (s), Per-Richard Molén (m), Ivar Franzén (c), Lars Ahlström (m) och Oswald Söderqvist (vpk).

Avvikande meningar

1. Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Per-Richard Molén (m) och Lars Ahlström (m) anser att den avslutande delen av yttrandet, fr. o. m. det stycke som börjar med "Samtidigt bör", bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet ställer sig inte bakom kraven i motionerna 1982/83:496 (s), 1982/83:1033 (s) och 1982/83:1488 (s) att etableringen av nya butiker skall kontrolleras genom regleringar och lagstiftning.

Det grundläggande styrinstrumentet för butiksetableringar och för butiksbeståndets utveckling bör vara konsumenternas fria val av inköpsställe. Som framgår av utskottets referat av lagrådsremissen av förslag till plan- och bygglag behandlas i detta sammanhang bl. a. frågan om kommunernas möjligheter att i vissa speciella lägen kunna begränsa handeln med bl. a. livsmedel liksom i övrigt möjligheterna att i den kommunala planeringen reglera markanvändningen på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Riksdagen får sålunda tillfälle att återkomma till dessa frågor. Näringsutskottet avstyrker mot här angiven bakgrund motionerna 1982/83:496 (s), 1982/83:1033 (s) och 1982/83:1488 (s).

Näringsutskottet anser, likaså med hänsyn till det pågående PBL-arbetet, att riksdagen inte skall göra ett sådant uttalande om en begränsning av etableringen av stormarknader och varuhus som föreslås i motion 1982/83:806 (c).

Härutöver skall --- (=utskottet) --- annat sammanhang.

Näringsutskottet avstyrker sålunda motion 1982/83:806 (c).

2. Tage Sundkvist (c) och Ivar Franzén (c) anser att den avslutande delen av yttrandet, fr. o. m. det stycke som börjar med "Samtidigt bör", bort ha följande lydelse:

Enligt näringsutskottets uppfattning ger motionerna 1982/83:496 (s), 1982/83:1033 (s) och 1982/83:1488 (s) uttryck för en alltför stark vilja att genom regleringar och lagstiftning kontrollera etableringen av nya butiker.

Det grundläggande --- (=avvikande mening 1) --- och 1982/83:1488 (s).

Näringsutskottet anser, likaså med hänsyn till det pågående PBL-arbetet, att riksdagen inte nu skall göra ett sådant uttalande om en begränsning av etableringen av stormarknader och varuhus som föreslås i motion 1982/83:806 (c).

Härutöver skall --- (=utskottet) --- annat sammanhang.

Näringsutskottet avstyrker sålunda motion 1982/83:806 (c).

Bilaga 2

Motionsyrkandenas behandling

Motion nr	Yrkande	Utskottets yttrande s.	Utskottets hemställan, punkt	Reservation, nr
1982/83:				
496 (s)		12	11	
806 (c)		12	11	
1033 (s)		12	11	
1488 (s)		12	11	
1983/84:				
368 (s)		8-9	7, 8	
429 (s)		6-7	5	
722 (c)		8-9	7	3, 4, 5
887 (m)		7-8	6	6
888 (c)		4	1	
923 (m)	15	11-12	10	7
1056 (vpk)		6-7	5	3, 4, 5
1344 (c)		8-9	7	
1994 (s)		9-11	9	
1998 (c)		5-8	3, 4, 6	1, 2, 6
2050 (c)		4-5	2	
2068 (c)	1	5-6	4	2

Innehåll

Sammanfattning	1
Motionerna	2
Utskottet	4
Lagradsremiss med förslag till ny plan- och bygglag	4
Byggnadslovspliktens omfattning	5
Bebyggelserätten utanför planlagt område m. m.	7
Gatukostnadsersättning	8
Vissa standardkrav vid ombyggnad	9
Differentierad servicenivå inom olika detaljplaneområden	11
Kontroll av detaljhandelsetablering	12
Hemställen	13
Reservationer	14
1. Byggnadslovsplikt för lantbrukets ekonomibygnad (m, c)	14
2. Byggnadslovsplikt för om- och tillbyggnader (m, c)	14
3. Byggnadslovsplikt för skidliftar (hemställen) (m, c)	15
4. Byggnadslovsplikt för skidliftar (motiveringen) (m, c)	15
5. Byggnadslovsplikt för skidliftar (motiveringen) (fp, vpk)	16
6. Bebyggelserätten utanför planlagt område (m, c)	16
7. Differentierad servicenivå (m)	17
Särskilda yttranden	17
1. Kontroll av detaljhandelsetablering (m, fp)	17
2. Behandlingsfråga (fp)	18
Bilaga 1 Näringsutskottets yttrande 1983/84:7 y om kontroll av detaljhandelsetablering	19
Bilaga 2 Motionsyrkandenas behandling	34

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10

1984-01-10