

Nr 118

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385), m. m.; given Stockholms slott den 27 maj 1971.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över civilärenden och lagrådets protokoll,

dels föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt,

dels inhämta riksdagens yttrande över vad föredragande departementschefen förordat.

GUSTAF ADOLF

SVANTE LUNDKVIST

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås följande åtgärder för att minska olägenheterna med en oregerad glesbebyggelse.

1. Tätbebyggelsedefinitionen i byggnadslagen justeras så, att den får en mer framåtsyftande verkan. Förslaget i denna del bygger på ett förslag av fritidsutredningen.

2. För att ge den nya tätbebyggelsedefinitionen genomslagskraft dras riktlinjer upp för en vidgad tillämpning av den Kungl. Maj:t enligt 87 § BL tillkommande befogenheten att meddela föreskrifter till förekommande av tätbebyggelse.

3. Byggnadslovsplikten utvidgas till att omfatta hela landet.

4. Länsstyrelsen ges möjlighet att meddela provisoriskt strandskydds-förordnande, när fråga om strandskydd för visst område uppkommit men innan fullständig utredning hunnit göras. Sådant förordnande får gälla högst tre år men skall kunna förlängas ytterligare högst tre år om särskilda skäl föreligger. Det skall inte medföra rätt till ersättning.

5. Vissa smärre justeringar görs i byggnadsstadgan för att möjliggöra ytterligare reglering av bl. a. sådan bebyggelse som inte behöver föregås av planläggning. Vidare införs skyldighet för byggnadsnämnd att lämna underrättelse till annan myndighet i ärende om byggnadslov.

Förslag till

Lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

Härigenom förordnas, att 6, 87 och 107 §§ byggnadslagen (1947:385) skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan sägs.

Nuvarande lydelse

Med tätbebyggelse förstås i denna lag sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov.

Föreslagen lydelse

6 §

Med tätbebyggelse förstås i denna lag sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör *eller kan väntas nödvändiggöra* särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov. *Vid prövning huruvida tätbebyggelse föreligger skall hänsyn tagas även till bebyggelse som är att vänta.*

Annan bebyggelse benämnes glesbebyggelse.

87 §

Till förekommande av tätbebyggelse inom område som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan äger Konungen meddela de föreskrifter som för ändamålet finnas erforderliga.

Till förekommande av tätbebyggelse inom område som ej ingår i stadsplan eller byggnadsplan äger Konungen meddela *det förbud mot nybyggnad* eller de föreskrifter *i övrigt* som för ändamålet finnas erforderliga.

Föreskrift som i första stycket sägs må ej avse bebyggelse för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov.

107 §¹

Har tätbebyggelse uppkommit eller kan sådan bebyggelse väntas *inom nära förestående tid* uppkomma å viss ort, och föranleda ej omständigheterna till att stadsplan upprättas, skall genom kommunens försorg byggnadsplan upprättas, i den mån sådan plan finnes erforderlig för reglering av bebyggelsen.

Har tätbebyggelse uppkommit eller kan sådan bebyggelse väntas uppkomma å viss ort, och föranleda ej omständigheterna till att stadsplan upprättas, skall genom kommunens försorg byggnadsplan upprättas, i den mån sådan plan finnes erforderlig för reglering av bebyggelsen.

Byggnadsplan skall utmärka och till gränserna angiva de för olika ändamål avsedda områden som ingå i planen, såsom byggnadsmark samt

¹ Senaste lydelse 1959:611.

1

vägar och andra allmänna platser. I den mån så erfordras skola jämväl höjdlägen angivas.

Erfordras särskilda bestämmelser angående områdenas bebyggande eller användning i övrigt, skola sådana bestämmelser intagas i planen.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1971.

Förslag till

Lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

Härigenom förordnas i fråga om naturvårdslagen (1964:822).

dels att 41 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 15 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 a §

Har fråga uppkommit om att meddela förordnande enligt 15 § beträffande strandområdena inom viss del av länet men har utredning om förutsättningarna för åtgärden ej slutförts, må länsstyrelsen för att säkerställa åtgärdens genomförande förordna att dessa områden tillfälligt skall vara strand-skyddsområden.

Förordnande enligt första stycket skall meddelas för viss tid, högst tre år. Om särskilda skäl föreligga, må länsstyrelsen förlänga förordnandets giltighetstid med högst tre år.

Föreligga ej längre tillräckliga skäl för förordnande enligt första stycket skola förordnandet omedelbart hävas.

41 §

Förbud enligt 11 eller 14 § så ock förordnande enligt 15 eller 19 § skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

Förbud enligt 11 eller 14 § så ock förordnande enligt 15, 15 a eller 19 § skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1971.

Förslag till

Kungörelse om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)

Härigenom förordnas i fråga om byggnadsstadgan (1959:612),
dels att 65 § skall upphöra att gälla,
dels att 29, 35 och 39 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i 55 § skall införas ett nytt moment, 55 § 4 mom., av nedan
angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

Där i enlighet med föreskrifterna i byggnadslagen bestämts att utomplansbestämmelser skola tillämpas, skall, såvida ej Konungen annorlunda förordnat, i sådant hänseende gälla följande:

1) Byggnad må ej uppföras med mindre tomtplatsen kan anses tillräckligt stor och i övrigt lämpad för den tillämnade bebyggelsen.

1) Byggnad må ej uppföras med mindre tomtplatsen kan anses tillräckligt stor och i övrigt *varaktigt* lämpad för den tillämnade bebyggelsen.

2) Tomtplats må ej bebyggas i större omfattning än att till gårdsplan och för andra fastighetens behov återstår det utrymme som med hänsyn till ortens sed, fastighetens användningssätt och övriga omständigheter kan anses skäligt.

3) Byggnad, vars användande kan antagas orsaka behov av anordning för vattenförsörjning eller för bortledning av spillvatten eller annan flytande orenlighet, må ej uppföras, med mindre möjlighet föreligger att tillgodose sagda behov.

4) Byggnad må ej uppföras på mindre avstånd än 4,5 meter från enskild väg, som är av betydelse med hänsyn till allmänna samfärdseln, och ej närmare vägens mittlinje än 9 meter.

5) Bostadsbyggnad må ej uppföras i flera än två våningar eller till större höjd än 7,5 meter och må ej innehålla flera än två bostadslägenheter.

När särskilda omständigheter föranleda det äger byggnadsnämnden medgiva undantag från bestämmelserna under 3–5) här ovan, såvitt det kan ske utan att sundheten, trafiksäkerheten, tryggheten mot brand eller trevnaden eftersättes.

35 §

Stadgandena i detta kapitel äro, där annat ej anges, tillämpliga *allenast inom område med fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplanbestämmelser.*

I fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring äga stadgandena i detta kapitel tillämpning endast inom område med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.

Nuvarande lydelse

Inom område med allenast utomplansbestämmelser äga stadgandena i detta kapitel icke tillämpning i fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

Föreslagen lydelse

39 §

Byggnad skall förläggas till sådant ställe å tomten att den på lämpligt sätt ansluter till övrig bebyggelse å denna och å närbelägen mark. Byggnad inom område med stadsplan eller byggnadsplan skall, såvida annat ej föreskrivits i planen eller medgivande av byggnadsnämnden, läggas i gatulinjen eller, om förgård finnes, i inre förgårdslinjen.

Byggnad skall förläggas till sådant ställe å tomten *som är lämpligt med hänsyn till landskapsbildningen och så* att den på lämpligt sätt ansluter till övrig bebyggelse å tomten och å närbelägen mark. Byggnad inom område med stadsplan eller byggnadsplan skall, såvida annat ej föreskrivits i planen eller medgives av byggnadsnämnden, läggas i gatulinjen eller, om förgård finnes, i inre förgårdslinjen.

I övrigt skall, där annat ej är föreskrivet, vid val av plats för byggnad iakttagas.

a) att byggnad, som ej sammanbygges eller kan förväntas komma att sammanbyggas med byggnad på granntomt, icke må läggas på mindre avstånd från gränsen mot denna än som motsvarar hälften av den för byggnaden tillåtna största höjden och ej närmare gränsen än 4,5 meter; samt

b) att avståndet mellan byggnader å samma tomt ej må vara mindre än den för någondera byggnaden tillåtna största höjden.

Byggnadsnämnden äger medgiva undantag från bestämmelserna i andra stycket, om det finnes påkallat av särskilda skäl samt kan ske utan men för granne eller fara för sundhet, brandsäkerhet eller trafiksäkerhet och utan att ett lämpligt bebyggande av området försvåras. Kan åtgärden inverka på förhållandena å angränsande tomt, skall dess ägare höras i saken.

55 §

4 mom. *Byggnadsnämnden skall genast underrätta länsstyrelsen om ansökan om byggnadslov inom område som icke omfattas av fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.*

Länsstyrelsen kan medge undantag från tillämpningen av första stycket.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 december 1971.

Utdrag av protokollet över civilärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 23 april 1971.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASP-LING, SVEN-ERIK NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MÖRBERG, NORLING, LÖFBERG, CARLSSON, FELDT.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Lundkvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om åtgärder för att motverka olämplig glesbebyggelse.

Inledning

Byggnadslagen (1947:385) (BL) innehåller bestämmelser om fysisk planering och byggande. Skilda regler gäller i vissa avseenden för s. k. tätbebyggelse resp. glesbebyggelse. I naturvårdslagen (1964:822) (NVL) finns bestämmelser om naturreservat och strandskyddsområden vilka syftar till att skydda bl. a. områden som är av väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv. Byggnadsstadgan (1959:612) (BS) innehåller åtskilliga föreskrifter som är avsedda att säkerställa att de bestämmelser som gäller för byggande efterlevs.

Bygglagutredningen (K 1969:55) arbetar sedan år 1968 med översyn av byggnadslagstiftningen. Naturvårdskommittén (Jo 1971:21) har till uppgift bl. a. att göra en översyn av skyddsformerna enligt naturvårdslagen och de ersättningsregler som är knutna till dessa.

Lantmäteristyrelsen, statens naturvårdsverk och statens planverk har i gemensam skrivelse till Kungl. Maj:t i mars 1970 hemställt om åtgärder till motverkande av olämplig glesbebyggelse. Till skrivelsen har fogats en inom verken upprättad promemoria (verkspromemorian). I denna föreslås bl. a. att ett nytt planinstitut för reglering av glesbebyggelse införs genom en tidsbegränsad lag samt att vissa ändringar görs i BS för att förbättra möjligheterna att kontrollera glesbebyggelseutvecklingen.

Naturvårdsverket har i skrivelse den 7 mars 1969 till Kungl. Maj:t lagt fram förslag till lagstiftningsåtgärder för att förbättra strandskyddet.

I sitt år 1965 avgivna betänkande Friluftslivet i Sverige, del II, (SOU 1965:19) har 1962 års fritidsutredning föreslagit vissa ändringar av BL:s bestämmelser om tätbebyggelse för att öka möjligheterna att hindra uppkomsten av oreglerad glesbebyggelse.

Förslagen har remissbehandlats.

Yttranden har avgivits över verkspromemorian av hovrätten för Nedre Norrland, kammarkollegiet, riksantikvarieämbetet, domänverket, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens vägverk, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kalmar, Malmöhus, Hallands, Göte-

borgs och Bohus, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands samt Norrbottens län, bygglagutredningen, glesbygdsutredningen, naturvårdskommittén, centralnämnden för fastighetsdata (CFD), föreningen för samhällsplanering, Samfundet för hembygdsvård, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges industriförbund, Näringslivets byggnadsdelegation, Sveriges lantbruksförbund, Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges jordbrukskassförbund, Svenska arkitekters riksförbund (SAR), Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, Sveriges lantmätareförening, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB), Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) samt Svenska riksbyggen. Flertalet länsstyrelser har dessutom överlämnat yttranden från kommuner, överlantmätare och länsarkitekter.

Över naturvårdsverkets framställning har yttranden avgivits av hovrätten för Nedre Norrland, kammarkollegiet, statens planverk, domänverket, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, skogsstyrelsen, samtliga länsstyrelser, bygglagutredningen, LO, Reso, RLF, Skid- och friluftsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska turistföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges lantbruksförbund samt TCO. Lantmäteristyrelsen har bifogat yttranden från samtliga överlantmätare. Flera länsstyrelser har bifogat yttranden från länsarkitekter, lantbruksnämnder, naturvårdsråd, naturvårdssektioner och kommuner.

Yttranden över fritidsutredningens förslag i nu aktuella delar har avgivits av Svea hovrätt, kammarkollegiet, dåvarande byggnadsstyrelsen, riksantikvarieämbetet, statens naturvårdsnämnd, bostadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, överståthållarämbetet (ÖÄ), länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Hallands, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens samt Norrbottens län, expropriationsutredningen, Svenska kommunförbundet, Svenska stadsförbundet, Samfundet för hembygdsvård, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges industriförbund, SAF, LO, HSB samt Sveriges lantmätareförening.

I avbidan på förslag från bygglagutredningen och naturvårdskommittén torde frågan om vissa begränsade åtgärder på grundval av de i det föregående avgivna förslagen nu få tas upp till behandling.

Nuvarande förhållanden

Tätbebyggelsebegreppet

I fråga om reglering av bebyggelse inom områden, som inte ingår i fastställd stadsplan eller byggnadsplan, skiljer BL mellan tätbebyggelse och glesbebyggelse. Med tätbebyggelse avses enligt lagen sådan samlad

bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov (6 § BL). Annan bebyggelse kallas glesbebyggelse.

Genom 1947 års BL (prop. 1947:131, 1LU 45, rskr 316) har det allmänna fått befogenhet att bestämma var tätbebyggelse får uppkomma. Denna princip, som gäller såväl tätorter som landet i övrigt, har kommit till uttryck i 5 § andra stycket BL, där det som en förutsättning för att mark skall få användas till tätbebyggelse föreskrivs att marken vid planläggning enligt BL prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Den rätt att exploatera mark för bebyggelse som tidigare i princip tillkom markägaren har sålunda genom 1947 års lagstiftning upphört såvitt gäller tätbebyggelse. För att kunna t. v. hindra uppkomsten av tätbebyggelse även inom område, som i och för sig är lämpat härför, och på så sätt reglera en successiv utbyggnad har tätbebyggelse vidare gjorts i princip beroende av att detaljplan, dvs. stadsplan eller byggnadsplan, fastställts för området.

För att hindra att tätbebyggelse kommer till stånd inom icke detaljplanlagt område har i 87 och 122 §§ BL intagits bestämmelser som ger Kungl. Maj:t befogenhet att meddela de föreskrifter som behövs för ändamålet. Sådana föreskrifter får dock inte avse bebyggelse för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförliga behov. Med stöd av dessa bestämmelser har Kungl. Maj:t i 56 § 1 mom. andra stycket BS föreskrivit att inom område som inte ingår i stads- eller byggnadsplan byggnadslov inte får beviljas för nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse, i vidare mån än för tillgodoseende av nu nämnda näringsars behov. 56 § BS är — liksom i princip är fallet med övriga i 5 kap. BS upptagna bestämmelser om byggande, däribland föreskrifterna om skyldighet att söka byggnadslov — endast tillämplig inom område med fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser. Föreskriften i 56 § 1 mom. andra stycket avser därför bara områden som ingår i generalplan eller omfattas av utomplansbestämmelser.

Om tätbebyggelse vägras uppkommer i princip ingen ersättningsskyldighet mot markägaren. Han anses nämligen i detta hänseende underkastad byggnadslagstiftningens inskränkningar i markens användning för tätbebyggelse.

Glesbebyggelse utanför detaljplaneområden lämnas i byggnadslagstiftningen i huvudsak oberoende av prövning från det allmännas sida — genom tillstånd eller på annat sätt — av dess lämplighet från markanvändningssynpunkt. I generalplan kan dock visst område t. v. undantas från glesbebyggelse och i avvaktan på planläggning för visst område kan olämplig bebyggelse hindras genom nybyggnadsförbud för området. Dessutom kan i vissa fall byggnadsförbud meddelas enligt BL för att skydda särskilda intressen. Sådana förbud utgör hinder även för glesbebyggelse.

Om glesbebyggelse vägras utlöses i flertalet fall ersättningsregler. De tidsbegränsade byggnadsförbuden i avvaktan på planläggning medför dock inte rätt till ersättning.

Stadsplaneutredningen 1942, vars förslag låg till grund för BL, ansåg att det måste överlämnas åt rättstillämpningen att bedöma innebörden av tätbebyggelsebegreppet eftersom det inte var möjligt att entydigt definiera detsamma. Dåvarande departementschefen anförde emellertid när lagstiftningsärendet anmälades att han ansåg det ofrånkomligt att innebörden av begreppet angavs närmare. I lagrådsremissen (prop. 1947:131 s. 162) uttalade han att några schematiska regler härom inte kunde tas in i lagen. Endast allmänna riktlinjer kunde anges för frågans bedömande. Sålunda syntes tätbebyggelse inte kunna definieras såsom innebärande ett visst antal hus inom en angiven areal eller något visst exploaterings- eller våningstal som mått på den bebyggelse som minst måste föreligga för att tätbebyggelse skulle anses vara för handen. I stället måste det avgörande vara huruvida bebyggelsen i fråga medförde behov av gemensamma anordningar av olika slag. Som exempel på sådana anordningar nämnde departementschefen vatten- och avloppsledningar samt vägar. Om behov förelåg av anordningar av någon betydelse måste tätbebyggelse anses föreligga. För att bebyggelsen skulle anses vara samlad borde endast fordras att den fanns inom ett till ytvidden jämförelsevis begränsat område. Någon arealgräns kunde eller behövde inte anges. Beträffande industriebyggelse ansåg departementschefen att sådan i allmänhet inte kunde komma till stånd utan att tätbebyggelse i dess närhet blev att förvänta, vilket torde medföra att även industriebyggelsen måste betraktas som tätbebyggelse. Departementschefen uttalade dessutom att han ansåg det lämpligt att vederbörande centrala myndighet utfärdade anvisningar om vad som borde förstås med tätbebyggelse. Några sådana anvisningar har emellertid inte utfärdats.

Fastighetsbildningslagstiftningen innehåller bestämmelser, som syftar till att motverka fastighetsbildning som skulle försvåra en ändamålsenlig planläggning för tätbebyggelse. Enligt 3 kap. 3 § fastighetsbildningslagen (1970:988) (FBL) får sålunda, om stadsplan eller byggnadsplan inte fastställts för visst område och om tätbebyggelse uppkommit eller är att vänta inom nära framtid, fastighetsbildning inte ske om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig tätbebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området. FBL som träder i kraft den 1 januari 1972 överensstämmer i denna del med gällande rätt i fråga om avstyckning enligt lagen (1926:326) om delning av jord å landet (JDL) och lagen (1917:269) om fastighetsbildning i stad (FBLS).

Det ankommer på byggnadsnämnden att i samband med prövningen av ansökan om byggnadslov för byggnadsföretag inom icke detaljplanlagt område avgöra om byggnadsföretaget innefattar tätbebyggelse. Om så är fallet får byggnadslov inte beviljas utan att dispens ges från tätbebyggelseförbudet. Dispens får meddelas om särskilda skäl föreligger (67 § 1 mom. BS). Rätten att meddela dispens tillkommer länsstyrelsen men denna rätt kan delegeras till byggnadsnämnden. Byggnadsnämndens beslut om byggnadslov och dispens kan överklagas till länsstyrelsen. Över länsstyrelsens beslut anförs besvär hos Kungl. Maj:t. Besvären avgörs i statsrådet om det överklagade beslutet innefattar dispensprövning. Om beslutet avser både

dispens och byggnadslov avgörs ärendet sedan regeringsrätten avgett yttrande. Frågan om tolkningen av 6 § BL kommer ofta också under de allmänna domstolarnas prövning, bl. a. i de fall där markägare efter ansökan om stämning för talan mot det allmänna om ersättning för mistad glesbebyggelserätt.

Eftersom lagstiftningen lämnat glesbebyggelse i huvudsak oberoende av prövning från det allmänna sida av dess lämplighet från plansynpunkt men gjort tätbebyggelse beroende av tillstånd genom planläggning eller dispensprövning, blir gränsdragningen mellan tät- och glesbebyggelse av stor praktisk betydelse. Som framgår av de återgivna motivuttalandena är lagens definition av begreppet tätbebyggelse avsedd att ge endast allmänna riktlinjer för frågans bedömning. Definitionen ger sålunda förhållandevis stort utrymme för en diskretionär prövning i varje särskilt fall. Detta möjliggör att man vid tillämpningen kan och bör ta hänsyn till grunderna för byggnadslagstiftningen och sålunda till samhällsintressets krav på att plan- och byggnadsverksamheten anpassas till de vid varje tidpunkt uppdagna planpolitiska riktlinjerna.

Belysande för det anförda är den praxis som under senare år utbildats hos *Kungl. Maj:t i statsrådet*. Under senare år har ett stort antal sådana ärenden prövats och en relativt fast praxis har därvid utvecklat sig. Inledningsvis kan sägas att i de fall prövningen huvudsakligen har gällt huruvida ett visst byggnadsföretag innefattat tätbebyggelse eller inte, har tätbebyggelse oftast ansetts föreligga. Bidragande orsak till den vidgning av tätbebyggelsebegreppet som torde ha skett i praxis har varit de högre krav på bebyggelseplanering som samhällsutvecklingen medfört. I *Kungl. Maj:ts* praxis har knappast någon skillnad gjorts mellan bebyggelse för permanent bruk och fritidsbostäder. Kraven på gemensamma anordningar har satts lika högt beträffande dessa båda typer av bebyggelse, åtminstone så snart det varit fråga om hus som medgivit övernattningsmöjligheter. Tolkningen av uttrycken "samlad bebyggelse" och "särskilda anordningar för gemensamma behov" har skett från renodlade planeringssynpunkter. Stor hänsyn har därvid tagits till det tillämnade byggnadsföretagets funktion. Även enstaka byggnader har bedömts utgöra samlad bebyggelse, om de fullgjort flera funktioner eller om de genom sin omfattning i väsentlig grad påverkat den fysiska planeringen inom ett större område. Som exempel på sådana enstaka byggnader som bedömts utgöra samlad bebyggelse kan nämnas nöjesanläggningar och externa varuhus. Stor hänsyn har även tagits till byggnadsplatsens läge i förhållande till områden med fastställda detaljplaner. Har ett tilltänkt byggnadsföretag legat inom omkring en kilometer från gränsen för detaljplanlagt område har förhållandena ansetts medföra att företaget skall betraktas som tätbebyggelse. Särskild uppmärksamhet har dock i sådana fall ägnats förhållandena i planområdets omgivning. Små planområden som varit avskilt belägna utan något samband med annan bebyggelse har ansetts ha ett väsentligt mindre influensområde. Därvid har dock vattenområden långt ifrån alltid ansetts ha avskiljande verkan. Särskilt när det varit fråga om att bedöma huruvida bebyggelse på öar varit att hänföra till

tätbebyggelse eller ej har vattenområdena i stället ansetts binda samman olika bebyggelsegrupper till en enhet. Som särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov har ansetts — förutom vattenledningar, avloppsanordningar, vägar och liknande anordningar — även bad- och båtplatser samt sådana parkeringsplatser som anordnats i anslutning till allmänt brukade färdleder mot fritidsområden. Sålunda har parkerings- och bryggplatser på fastlandet ansetts utgöra gemensamma anordningar för bebyggelse på inte alltför avlägset belägna ögrupper.

I Kungl. Maj:ts praxis har vidare benägenheten varit större att hänföra ett byggnadsföretag till tätbebyggelse ju större efterfrågan varit på byggnadsmark inom det aktuella området.

Som glesbebyggelse har huvudsakligen betraktats avskilt belägna hus i trakter där bebyggelseutvecklingen varit obetydlig och ingen grundad anledning förelegat att räkna med att någon ändring av betydelse härvidlag skulle inträffa inom överskådlig tid. Som glesbebyggelse har vidare ansetts smärre byggnader, som endast avsetts som tillbehör till annan bebyggelse, t. ex. båthus och andra uthus, och som inte medfört ett intensivare markutnyttjande. Med sistnämnda kategori byggnadsföretag har jämförts vissa mindre tillbyggnader och andra till nybyggnad hänförliga åtgärder, som inte inneburit förändring av byggnads möjliga användningssätt eller ökade krav på gemensamma anordningar.

Hos *länsstyrelser* och *byggnadsnämnder* är praxis i fråga om tolkningen av tätbebyggelsebegreppet starkt växlande. Särskilt byggnadsnämndernas praxis ger exempel på vitt skilda uppfattningar om vad som skall anses innefatta tätbebyggelse. En nyligen inom Stockholms län genomförd inventering av vad kommunerna anser som tätbebyggelseområden ger sålunda vid handen att dessa bedömer tätbebyggelsesituationen på väsentligt olika sätt. Skillnaderna torde endast till mindre del kunna förklaras av variation i befintlig bebyggelsestruktur.

Åtskilliga byggnadsnämnder har i sin praxis gett tätbebyggelsebegreppet en avsevärt snävare räckvidd än som kommer till uttryck i den praxis som utvecklats hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Bl. a. kan man skönja en tendens hos de lokala myndigheterna att vid prövningen av dessa frågor ta större hänsyn till avstånden mellan olika byggnader inom ett område än till det funktionella sambandet mellan byggnaderna.

Också de allmänna *domstolarnas* praxis i mål om ersättning för mistad glesbebyggelse rätt torde — liksom bl. a. domstolarnas praxis vid tillämpningen av fastighetsbildningslagstiftningen — visa skiftande uppfattningar om vad som skall förstås med tätbebyggelse. I allmänhet torde dock domstolarna ha gett tätbebyggelsebegreppet en snävare räckvidd än som kommit till uttryck i Kungl. Maj:ts i statsrådet praxis.

Enligt 24 och 105 §§ BL skall kommunen upprätta stadsplan om sådan plan behövs för den närmare regleringen av bebyggelsen inom tätare befolkad ort. Har tätbebyggelse uppkommit eller kan sådan bebyggelse väntas inom nära förestående tid uppkomma inom viss ort, och föranleder inte omständigheterna att stadsplan upprättas, skall enligt 107 § BL genom kommunens försorg byggnadsplan upprättas, i den mån sådan plan behövs för reglering av bebyggelsen.

Utomplansbestämmelser

Enligt 77 och 119 §§ BL utfärdas utomplansbestämmelser av Kungl. Maj:t. Bestämmelserna utfärdas för landet i dess helhet eller för viss del därav. Bestämmelserna blir emellertid tillämpliga endast inom områden för vilka det särskilt förordnats att de skall tillämpas. Det ankommer i första hand på kommunfullmäktige att meddela sådant förordnande. Förordnande skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan också av eget initiativ efter hörande av fullmäktige meddela förordnande om utomplansbestämmelser, om det är uppenbarligen påkallat.

I 29 § BS anges vilka plankrav som byggnadsnämnden skall beakta vid byggnadslovsprövning inom områden med utomplansbestämmelser om Kungl. Maj:t inte föreskrivit annorlunda. Bl. a. föreskrivs att byggnad inte får uppföras med mindre tomtplatsen kan anses lämpad för den tillämnade bebyggelsen och byggnadens behov av vatten- och avloppsanordningar kan tillgodoses.

Naturvårdslagen

Enligt 15 § NVL kan länsstyrelsen förordna att visst strandområde skall vara strandskyddsområde för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid havet eller vid insjö eller vattendrag. Strandskyddsområde skall omfatta land- och vattenområde inom det avstånd från strandlinjen som behövs med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, dock högst 300 meter från nämnda linje vid normalt medelvattenstånd. Strandskyddsområde skall inte omfatta område som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. Inom strandskyddsområde får enligt 16 § NVL inte utan tillstånd av länsstyrelsen helt ny byggnad uppföras eller befintlig byggnad ändras för att tillgodose väsentligen annat ändamål än den tidigare varit använd till. Den som i annat fall vill utföra någon anläggning inom strandskyddsområde, varigenom han tar mark i anspråk som tomt eller hindrar eller försvårar allmänhetens tillträde till sådan mark inom området, där allmänheten eljest skulle ha fått färdas fritt, har rätt att hos länsstyrelsen begära tillståndsprövning för anläggningen. Har sådan anläggning utförts utan tillstånd eller i strid mot meddelat tillstånd, äger länsstyrelsen förelägga ägaren att vidta erforderliga återställningsåtgärder om anläggningen avsevärt inskränker allmänhetens rörelsefrihet. Anläggningar som behövs för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln, renskötseln eller den allmänna samfärdseln berörs inte av strandskyddsförordnande om de inte tillgodoser bostadsändamål.

Vid meddelande av strandskyddsförordnande har i huvudsak två olika metoder använts. Vanligtvis har noggranna undersökningar företagits beträffande strändernas lämplighet och betydelse för det rörliga friluftslivet varefter s. k. begränsade förordnanden utfärdats för sådana strandavsnitt som funnits vara skyddsvärda. I några fall har generella förordnanden meddelats utan att närmare undersökningar om strändernas beskaf-

fenhet utförts. Sådana generella förordnanden har meddelats för t. ex. samtliga stränder inom ett län eller en kommun.

Har tillstånd till bebyggelse eller annan åtgärd enligt 16 § NVL vägrats och kan till följd härav fastigheten, till den del dess utnyttjande inom eller utom området för strandskyddsförordnandet påverkas av att förfoganderätten sålunda inskränkts, av ägaren användas endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till värdet av denna del vid tiden för förordnandets meddelande, är ägaren enligt 28 § NVL berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom lider. Detsamma gäller om föreläggande meddelats enligt 16 § andra stycket NVL.

Enligt 7 § NVL kan länsstyrelsen förklara visst område, bl. a. sådant som är av väsentlig betydelse för allmänhetens friluftsliv, som naturreservat. I beslut om naturreservat skall länsstyrelsen enligt 8 § NVL bestämma vilka inskränkningar i rätten att förfoga över fastighet som är nödvändiga för att trygga ändamålet med reservatet. Härigenom har länsstyrelsen befogenhet att förbjuda bebyggelse på fastighet som ingår i reservatet. När fråga uppkommit om att bilda naturreservat kan länsstyrelsen enligt 11 § NVL meddela förbud mot att utan länsstyrelsens tillstånd vidta åtgärd inom det berörda området som skulle strida mot syftet med de ifrågasatta reservatföreskrifterna. Sådant förbud får meddelas för en tid av högst tre år. Om särskilda skäl föreligger får länsstyrelsen förlänga förbudets giltighetstid med högst tre år.

Om föreskrifter enligt 8 § NVL medför sådan inskränkning i rätten att bebygga mark, att ägaren bara kan använda den på ett sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, är han enligt 25 § NVL berättigad till ersättning av kronan för den skada han lider. Detsamma gäller om markägaren i annat fall genom sådana föreskrifter orsakas avsevärt men. Även för skada som markägaren eller annan rättsinnehavare lider genom tidsbegränsat förbud enligt 11 § NVL kan enligt 27 § NVL ersättning utgå om tillstånd vägras att vidta åtgärd som avses med förbudet. Ersättning utgår dock endast om marken på grund härav inte kan nyttjas på samma sätt som tidigare och markägaren eller annan rättsinnehavare härigenom lider avsevärt men med avseende på marken. Detta innebär att ersättning kan utgå för t. ex. förlorad rätt till skogsavverkning, men däremot inte för förlust, som föranleds t. ex. av att ett område, som används för jordbruksändamål, inte får exploateras för fritidsbebyggelse (se SOU 1951:5 s. 97).

Utredningsförslag och remissyttranden

Verkspromemorian

Verken framhåller i promemorian bl. a. att oreglerad glesbebyggelse medför stora problem från planeringssynpunkt genom att den ofta hindrar planering på lång sikt för en ändamålsenlig markanvändning och bebyggelsestruktur och genom att den innebär ett slöseri med mark och naturvärden. Olägenheterna med nuvarande ordning framträder klart inom de områden där exploateringstrycket är starkast, dvs. runt de

största städerna och i de mest efterfrågade fritidsområdena. I storstädernas omgivningar uppstår en gles och planlös bebyggelse bestående av både permanenta bostäder och fritidshus. Denna bebyggelse minskar möjligheterna att skapa planmässig ordning och reda i bebyggelsen och att åstadkomma en tillfredsställande balans mellan bebyggda områden och önskvärda grönområden för rekreationsändamål. Bebyggelse av denna typ gör det också svårare att reservera mark för framtida expansion. Enligt verken kommer effekten av den samhällsplanering som sker i olika sammanhang att fortlöpande minskas om inte ändringar vidtas av lagstiftningen rörande glesbebyggelserätten. Verken föreslår därför i promemorian en tidsbegränsad lag i vilken föreskrivs att viss översiktlig planläggning skall ha skett för att mark skall få användas för glesbebyggelse. Enligt lagförslaget får länsstyrelsen befogenhet att förklara ansökan om tillstånd bl. a. enligt 16 eller 19 §§ NVL vilande. Dessutom föreskrivs att avstyckning inte får ske på sådant sätt att planläggning motverkas och att byggnadsnämnden alltid skall underrättas om avstyckning avseende glesbebyggelse. Lagen föreslås gälla i fem år. Verken framhåller att huvudmotivet för en provisorisk lagstiftning är att ge stat och kommun en planläggningsfrist. Vidare understryker verken att syftet inte är att motverka all glesbebyggelse utan endast att skapa möjligheter för en styrning.

I verkspromemorian framhålls att även enstaka byggnader med en olämplig utformning och lokalisering kan innebära omfattande landskapsförstörelse inom områden med öppen landskapskaraktär. För att sådana olägenheter skall kunna motverkas föreslås att vid byggnadslovsprövningen skall kunna prövas hur byggnaden med hänsyn till stads- eller landskapsbilden lämpligen skall förläggas inom tomt.

Enligt verken synes det även för att kontrollera efterlevnaden av gällande regler erforderligt att utvidga skyldigheten att söka byggnadslov till att gälla hela landet.

Remissyttranden över verkspromemorian

Remissinstanserna delar i allmänhet verkens uppfattning om behovet av förbättrade möjligheter att bemästra de problem som en planlöst framväxande glesbebyggelse, främst fritidshus, orsakar i många områden.

Kammarkollegiet, riksantikvarieämbetet, skogstyrelsen, bostadsstyrelsen, vägverket, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Hallands, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs, Västernorrlands samt Norrbottens län, glesbygdsutredningen, föreningen för samhällsplanering, samfundet för hembygdsvård, Svenska kommunförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, LO, TCO, HSB, SABO och Svenska riksbyggen tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Kammarkollegiet, bostadsstyrelsen och TCO förutsätter dock att de planerade organen ges tillräckliga resurser. Svenska sparbanksföreningen har förklarat sig inte ha något att erinra mot förslaget.

Flertalet av de remissinstanser som varit positiva till förslaget och som

närmare utvecklat skälen för sitt ställningstagande framhåller de olägenheter från skilda synpunkter glesbebyggelsen medför och anser att förslaget är godtagbart som en temporär lösning av problemen intill dess att ny byggnadslagstiftning föreligger.

Enligt *skogsstyrelsen* lokaliseras ofta glesbebyggelse till högproduktiva skogsmarker fastän den utan men skulle kunna förläggas till närliggande marker med svaga skogliga produktionsförutsättningar. Glesbebyggelse medför vidare ibland från skogsbrukets synpunkt olämplig lösning av vägfrågorna. *Bostadsstyrelsen* anför att förslagets syfte med hänsyn bl. a. till aktuella frågor om service och bostadskostnader är helt i linje med de intressen bostadsmyndigheterna har att företräda. Översiktlig planering av glesbebyggelsen är enligt *vägverket* av värde som underlag för en rationell utbyggnad och drift av vägnätet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att någon form av reglering av glesbebyggelsen är nödvändig och att de i promemorian framförda förslagen synes kunna innebära en åtminstone tillfällig lösning i avvaktan på en genomgripande översyn av byggnadslagstiftningen. Liknande synpunkter anföras av *länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Svenska kommunförbundet*. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anför att glesbebyggelse för fritidsändamål som regel bör föregås av planläggning. Enligt *föreningen för samhällsplanering*, utgör planläggningskrav för glesbebyggelse, byggnadslovsskyldighet och möjlighet för byggnadsnämnderna att styra lokaliseringen av glesbebyggelsen nödvändiga hjälpmedel för att undanröja de allvarigaste olägenheterna av en okontrollerad glesbyggelse.

Många remissinstanser anser emellertid att förslaget inte bör läggas till grund för lagstiftning. Dessa är *hovrätten för Nedre Norrland*, *domänverket*, *lantbruksstyrelsen*, *länsstyrelserna i Jönköpings, Malmöhus och Jämtlands län*, *bygglagutredningen*, *naturvårdskommittén*, *CFD*, *Sveriges fastighetsägareförbund*, *Sveriges industriförbund*, *Näringslivets byggnadsdelegation*, *SAF*, *Svenska bankföreningen*, *Sveriges lantbruksförbund*, *Sveriges jordbrukskassförbund*, *RLF*, *Sveriges advokatsamfund*, *Föreningen Sveriges häradshövdingar och stadsdomare* samt *Sveriges lantmätareförening*.

De nu nämnda remissinstanserna anför bl. a. att konsekvenserna av förslaget inte utretts tillräckligt och att innebörden av det föreslagna nya planinstitutet är oklar samt att svårigheter kan uppstå vid samordning av de föreslagna reglerna med bestämmelserna i BL och NVL. De har dessutom invänt att resurser torde saknas för en så omfattande markanvändningsplanering som förutsätts i förslaget.

Hovrätten för Nedre Norrland anser att varje delreform av planväsendet i allt väsentligt måste bygga på riktlinjer som kan antas komma att gälla för den nya bygglagstiftningen och att promemorian i detta avseende inte lämnar något besked. Hovrätten påpekar även att man måste utgå från att det dröjer avsevärd tid innan de föreslagna översiktsplanerna hinner upprättas och att det under denna tid kommer att råda ett totalt bebyggelseförbud. *Domänverket* anför att planering av glesbebyggelsen kräver stora, väl kvalificerade utredningsresurser som f. n.

saknas. Dessutom förefaller förslaget enligt verket vara alltför svåröverskådligt till sina konsekvenser för att kunna läggas till grund för lagstiftning. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Malmöhus län*. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det är tveksamt om översiktsplaner hinner upprättas inom sådan tid att lagstiftningen hinner praktiskt tillämpas eftersom kartunderlag och personella resurser för arbetet saknas i stor utsträckning. Samma länsstyrelse väcker frågan om inte kontrollen över glesbebyggelsen kan förbättras genom ett tillägg till 29 § BS av innehåll att byggnad ej får uppföras med mindre den får en med hänsyn till dess avsedda användning varaktigt lämplig belägenhet.

Mot förslaget om generell byggnadslovsplikt har ingen annan invändning riktats under remissbehandlingen än att *Sveriges lantmätareförening* anført att förslaget inte bör genomföras om inte det föreslagna planläggningskravet för glesbebyggelse genomförs.

Naturvårdsverkets skrivelse

Statens naturvårdsverk lägger i sin skrivelse fram förslag till lagstiftning för att åstadkomma ett effektivare strandskydd. Verket anför som skäl för framställningen att den mycket snabbt expanderande fritidsbebyggelsen i första hand söker sig till de för det rörliga friluftslivet mest attraktiva strandpartierna. Exploateringstrycket på ännu icke strandskyddade kust- och insjöstränder i framför allt mellersta och södra Sverige är mycket starkt och måste därför enligt verkets mening särskilt uppmärksammas. För meddelande av strandskyddsförordnande krävs omfattande utredningar angående bl. a. strändernas lämplighet för bad och friluftsliv. Sådana utredningar är både tidskrävande och kostsamma. Länsstyrelserna har hittills som regel saknat resurser att på detta område verka med den snabbhet och effektivitet som behövs. Även om förhållandena i någon mån förbättrats i samband med påbörjad utbyggnad av länsstyrelsernas resurser på naturvårdsområdet, måste man enligt verket räkna med att det kommer att ta åtskilliga år av inventeringar och utredningar innan strandskyddsförordnanden inom de län där stränderna f. n. inte är fullständigt skyddade kan meddelas i den utsträckning som behövs. Eftersom det är synnerligen angeläget att åtgärder snabbt vidtas för att hindra att värdefulla strandområden bebyggs och därmed för framtiden undandras allmänhetens begagnande har naturvårdsverket övervägt olika möjligheter att genom lagstiftningsåtgärder nå detta syfte. Verket lägger i skrivelsen fram tre alternativa förslag till ändring av gällande bestämmelser om strandskydd. I första hand föreslår verket att i 15 § NVL införs en bestämmelse med innebörd att land- och vattenområdena inom ett avstånd av 100 meter på ömse sidor om strandlinjen skall vara strandskyddsområden. Område som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan skall dock inte ingå i sådant strandskyddsområde. Länsstyrelsen skall kunna föreskriva att bestämmelsen inte heller skall gälla visst annat område eller del av länet. Vidare skall länsstyrelsen kunna förordna att visst land- och vattenområde inom det avstånd från strandlinjen som prövas erforderligt i varje särskilt fall, dock högst 300 meter från nämnda

linje, skall vara strandskyddsområde. Dispens från strandskyddsförordnande skall kunna ges på samma sätt som f. n. I andra hand föreslår verket att bestämmelser med samma innehåll ges i form av en särskild till en giltighetstid av fem år begränsad lag. I tredje hand föreslår verket att Kungl. Maj:t genom särskild lag med samma giltighetstid får befogenhet att — i avbidan på erforderlig utredning om behovet av strandskydd — i fråga om stränderna vid havet, insjöar och vattendrag inom visst län, viss kommun eller annan trakt förordna att land- och vattenområdet inom 100 meter från strandlinjen skall vara strandskyddsområde. Sådant förordnande får inte omfatta område, vilket med stöd av NVL förklarats vara strandskyddsområde, och skall kunna upphävas av länsstyrelsen när behov inte längre föreligger av förordnandet. Bestämmelserna i NVL skall i tillämpliga delar gälla även beträffande strandskyddsförordnanden enligt detta förslag.

Till naturvårdsverkets förslag har fogats ett särskilt yttrande av dess styrelseledamot, numera justitierådet Ingemar Ulveson, vari denne föreslår att i NVL införs regler om behörighet för länsstyrelse att meddela tillfälliga, tidsbegränsade strandskyddsförordnanden. Sådant förordnande skall enligt förslaget kunna utfärdas för strandområden inom viss kommun eller annan del av länet innan erforderlig utredning om förutsättningarna för ett definitivt strandskyddsförordnande hunnit göras. Syftet med förordnandet skall vara att säkerställa genomförandet av det definitiva strandskyddsförordnandet. Förordnandet skall få meddelas för viss tid, högst tre år. Om särskilda skäl föreligger, skall länsstyrelsen kunna förlänga giltighetstiden med högst tre år. När skäl inte längre föreligger för förordnandet, skall det omedelbart hävas. Det tillfälliga förordnandet föreslås under sin giltighetstid få de rättsverkningar såväl beträffande rätt till ersättning som i andra hänseenden som ett definitivt strandskyddsförordnande medför.

Remissyttranden över naturvårdsverkets förslag om allmänt strandskydd m. m.

Naturvårdsverkets framställning har fått ett positivt mottagande. Behovet av en effektiv lagstiftning framhålls allmänt. Det är endast länsstyrelsen i Jönköpings län, RLF och Sveriges lantbruksförbund som avstyrker helt. Enligt RLF innehåller den nuvarande naturvårdslagen fullt tillräckliga medel för att uppnå det resultat, som kan anses erforderligt för att skydda strandområden från olämplig bebyggelse. De flesta remissinstanserna delar naturvårdsverkets mening att det är angeläget att åtgärder vidtas till förbättring av strandskyddet för att möta det ökande trycket på ännu inte skyddade stränder. Länsstyrelserna i Gotlands och Jämtlands län påpekar emellertid att behovet av generella strandskyddsförordnanden inte är särskilt framträdande inom dessa län.

Bygglagutredningen anser utan att ta ställning till alternativ att problemet på strandskyddets område f. n. endast bör lösas genom provisorisk lagstiftning.

Det av naturvårdsverket föreslagna tredje alternativet har inte tillstyrkts av någon remissinstans. *Statens planverk* anser att detta förslag torde medföra ett omständligt administrativt förfarande och därigenom vara mindre lämpligt. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs samt Västmanlands län* och av *LO*.

Naturvårdsverkets förstahandsförslag om ett allmänt strandskydd tillstyrks av *länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Örebro, Västmanlands och Västerbottens län* liksom av *Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska naturskyddsföreningen* och *TCO*. *Länsstyrelsen i Örebro län* framhåller att om ett allmänt strandskydd införs behöver undersökning endast företas av de strandområden där dispensansökningar förekommer. Man får då också möjlighet att påverka lokaliseringen av bebyggelsen där. *Länsstyrelsen* påpekar också att det dessutom inte behöver råda någon tveksamhet huruvida ett strandområde är belagt med strandskyddsförbud eller inte. *Svenska kommunförbundet* menar att tiden nu är inne för att övergå från den hittills gällande urvalsprincipen till en princip om allmänt strandskydd.

Statens planverk anser att det är tveksamt om det föreligger behov av ett så omfattande strandskydd som föreslås i förstahandsförslaget. Enligt planverket skulle i åtskilliga fall strandskyddet uppenbarligen inte ha någon mening. Mot naturvårdsverkets förslag till lagstiftning om generellt byggnadsförbud vid stränder talar enligt *domänverket* dels att generella förordnanden av detta slag utgör allvarliga ingrepp i markägarens frihet, dels att generellt förbud tills vidare är onödigt och opraktiskt för arealmässigt betydande delar av landet.

Länsstyrelsen i Malmöhus län framhåller att ett generellt strandskyddsförordnande medför en stor arbetsbelastning för länsstyrelserna med dispensansökningar.

Andrahandsförslaget om ett allmänt strandskyddsförordnande genom en provisorisk lag tillstyrks av *lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, länsstyrelserna i Gotlands och Värmlands län* samt *LO* och *Reso*. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att ett allmänt strandskydd inte är behövligt överallt i inlandet. Där skulle det säkerligen komma att kraftigt administrativt belasta länsstyrelsen med ett stort antal dispensansökningar. Det allmänna strandskyddet bör därför begränsas till att omfatta landets kust, där behovet av strandskydd onekligen är störst. Det strandskyddet bör utformas enligt andrahandsförslaget. *LO* och *Reso* anser att, i avvaktan på bygglagutredningens betänkande, en provisorisk lösning enligt detta alternativ är en framkomlig väg. Även *skogsstyrelsen* tillstyrker detta alternativ som det administrativt enklare och det som snabbast ger effekt.

De flesta av dem som tillstyrker första- eller andrahandsförslagen anser att det krävs en precisering av vad som skall menas med uttrycken insjö eller vattendrag. *Lantbruksstyrelsen* menar att detta bör ske antingen i form av uppräkningslista eller genom angivande av exempelvis minimiyta eller minimibredd på insjö.

Den negativa kritik som riktas mot naturvårdsverkets förslag gäller i

allmänhet konstruktionen med ett generellt strandskydd och avser således både första- och andrahandsförslagen. Enligt *lantmäteristyrelsen* kan de stora skiljaktigheterna i förutsättningar mellan olika delar av landet inte beaktas på ett smidigt sätt. Möjlighet till variationer i skyddsgränsens bredd saknas. Lantmäteristyrelsen menar också att det är lämpligt att frågan om ett allmänt strandskydd utreds från vidare utgångspunkt inom bygglagutredningen.

Ulvesons förslag tillstyrks av *hovrätten för Nedre Norrland*, *kammarkollegiet*, *statens planverk*, *domänverket*, *lantmäteristyrelsen*, *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kronobergs, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands* samt *Norrbottnens län* och av *Svenska turistföreningen*. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att de olägenheter som vanligen är förenade med generella förordnanden bör bli betydligt mindre kännbara till följd av den begränsade giltighetstiden för de förordnanden som avses med sistnämnda förslag. *Kammarkollegiet* menar att detta förslag är att föredra av bl. a. praktiska skäl. Mot bakgrund av de erfarenheter som *länsstyrelsen i Stockholms län* vunnit vid tillämpningen av generella strandskydd för stränderna anser länsstyrelsen att Ulvesons förslag är lämpligast för att skapa ett effektivare strandskydd i avvaktan på att frågan blir närmare utredd i anslutning till arbetet med en ny byggnadslag. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att det förslag enligt vilket Kungl. Maj:t skall meddela tillfälliga strandskyddsförordnanden under en treårsperiod i princip ger goda möjligheter till ett förstärkt strandskydd. Emellertid är det omständligt och tidsödande att för varje tillfälligt förordnande behöva begära regeringens beslut. Från praktisk synpunkt bör länsstyrelserna själva ha behörighet att i avvaktan på definitiva beslut meddela tillfälliga, tidsbegränsade strandskyddsförordnanden. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* förordar Ulvesons alternativ med motiveringen att en sådan lösning möjliggör ett snabbt ingripande vid behov utan att avkall görs på särskild utredning för ett definitivt strandskyddsförordnande. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att då det på grund av bristande personella resurser många gånger kan vara svårt att hinna med de utredningar, som skall ligga till grund för beslut om strandskydd, det är synnerligen angeläget att möjlighet skapas för ett interimistiskt förordnande, som kan gälla i avvaktan på att grundligare utredning kommer till utförande.

1962 års fritidsutredning

Fritidsutredningen övervägde i sitt inledningsvis omnämnda betänkande bl. a. ett upphävande av den s. k. fria glesbebyggelserätten, förtydligande av tätbebyggelsedefinitionen, införandet av ett nytt planinstitut för att reglera glesbebyggelse, införandet av utomplansbestämmelser för hela landet samt utarbetandet av förslag till anvisningar rörande glesbebyggelse. Utredningen föreslog att vissa förtydligande tillägg skulle göras till tätbebyggelsedefinitionen i 6 § BL, huvudsakligen i syfte att ge definitionen en sådan utformning att den skulle träffa fritidsbebyggelse i

samma mån som helårsbebyggelse. Utredningen anförde dessutom att det var angeläget att den delvis framåtsyftande innebörd, som lagrummet torde ha, kom till mera tydligt uttryck i lagtexten än som var fallet i gällande lydelse och föreslog därför att bestämmelsen skulle ha följande lydelse:

Med tätbebyggelse förstås i denna lag sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör *eller kan förväntas nödvändiggöra* särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov. *Vid prövning huruvida tätbebyggelse föreligger skall hänsyn tagas jämväl till bebyggelse som är att vänta inom nära förestående tid.* Annan bebyggelse än tätbebyggelse benämnes glesbebyggelse.

I motivering till utredningens förslag anfördes bl. a. att tätbebyggelsesdefinitionen träffat helårsbebyggelse och fritidsbebyggelse olika därför att det tidigare rätt en bestämd åtskillnad mellan dem i standardhänseende. Skillnaden i standard återverkar på behovet av gemensamhetsanläggningar. Fritidsbebyggelsen undergår emellertid enligt vad utredningen anför en fortskridande standardhöjning. Vid bedömningen av om tätbebyggelse föreligger bör därför hänsyn tas till denna fortskridande standardhöjning. Detta innebär att som tätbebyggelse bör anses inte bara sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov utan också sådan bebyggelse, som på grund av standardhöjning på det befintliga byggnadsbeståndet kan förväntas nödvändiggöra sådana anordningar.

Enligt utredningen bör hänsyn tas inte bara till befintlig bebyggelse vid bedömning huruvida viss bebyggelse innefattar tätbebyggelse eller inte utan även till bebyggelse som är att förvänta inom den närmaste framtiden. Även om en sådan tillämpning av 6 § BL inte är oförenlig med lagstiftarens intentioner så har den dock kommit till användning i mycket begränsad utsträckning för fritidsbebyggelsens del.

Remissyttranden över fritidsutredningens förslag

Flera remissinstanser understryker att utredningens förslag i huvudsak endast är en kodifiering av gällande rätt. *Svenska kommunförbundet* anser att ett sådant förtydligande inte i och för sig är påkallat. Övriga remissinstanser anser emellertid i allmänhet att ett förtydligande är angeläget. Sålunda anför dåvarande *byggnadsstyrelsen* att utredningens förslag nära ansluter till den rättsuppfattning och rättspraxis som får anses vara allmänt förhärskande. Enligt styrelsens mening är det föreslagna förtydligandet av begreppet välbehövligt. Även om många svåra tolkningsfrågor kvarstår anser styrelsen dock att den föreslagna kompletteringen av 6 § är ett steg i rätt riktning. Några remissinstanser, däribland *lantmäteristyrelsen*, ifrågasätter om inte det föreslagna tillägget gör tätbebyggelsesdefinitionen mer diffus än tidigare och pekar på de svårigheter som föreligger att bedöma dels behovet av gemensamma anordningar, dels vilka anordningar som avses och vilken omfattning dessa skall ha för att tillmätas betydelse. *SAF* och *Sveriges industriförbund* anser att den föreslagna utvidgningen av 6 § BL inte är motiverad.

Lantmäteristyrelsen delar i och för sig utredningens uppfattning att en vidgning av tätbebyggelsebegreppet bör ske såvitt avser fritidsbebyggelsen men anser att en reform av hela begreppet är önskvärd. Styrelsen framhåller att lokalisering och planläggning av tätbebyggelseområde i väsentliga avseenden är ett översiktligt problem men att de översiktliga plansynpunkterna inte beaktas på grund av att kravet på detaljplanering endast är knutet till behovet av gemensamma anordningar. Enligt styrelsen torde kravet på detaljplan för tätbebyggelse kunna i huvudsak anknytas till aktuell och väntad bebyggelses omfattning och täthet.

Utredningens förslag att i tätbebyggelsedefinitionen uttryckligen skulle anges att även sådan samlad bebyggelse som kunde förväntas nödvändiggöra särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov skulle anses utgöra tätbebyggelse lämnas utan erinran i samtliga remissyttranden. Förslaget tillstyrks uttryckligen av *Svea hovrätt*, *bostadsstyrelsen*, *byggnadsstyrelsen*, *riksantikvarieämbetet*, *statens naturvårdsnämnd*, *länsstyrelserna i Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Hallands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län*, *expropriationsutredningen*, *Samfundet för hembygdsvård*, *Svenska stadsförbundet* (ej enhälligt), *Svenska kommunförbundet*, *Svenska naturskyddsföreningen*, *Landsorganisationen* samt *HSB*.

Flertalet av dessa remissinstanser liksom *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Sveriges lantmätareförening* tillstyrker att i lagtexten införs det av utredningen som ett förtydligande betecknade tillägget att förväntad bebyggelse skall beaktas vid bedömande huruvida viss bebyggelse är att hänföra till tätbebyggelse. Några remissinstanser framför dock invändningar mot detta förslag. *Expropriationsutredningen* anser att ett sådant tillägg i lagtexten kan leda till mindre önskvärda konsekvenser vid tolkningen av vad som enligt 1 § 16 expropriationslagen (1917:189) skall förstås med mark som inte är tätbebyggd. Sålunda torde man enligt utredningen bl. a. kunna komma att vänta sig invändningar från expropriaternas sida om att obebyggd mark med hänsyn till viss belägenhet bör anses som tätbebyggd, eftersom tätbebyggelse med hänsyn till rådande brist på lämplig byggnadsmark inom kommun är att förvänta inom överskådlig tid. Samma synpunkt förs fram i det yttrande som ÖÄ inhämtat från *Stockholms stad*. *Kammarkollegiet* samt *länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs och Gävleborgs län* pekar på de svårigheter som många gånger föreligger att på ett entydigt sätt bedöma uppkomsten av framtida bebyggelse. *Lantmäteristyrelsen* anser att denna ändring inte endast utgör en precisering av gällande rätt utan får ses som en saklig ändring i väsentligt avseende. Styrelsen framhåller att det annars inte skulle varit nödvändigt att i JDL och FBLS föreskriva att väntad tätbebyggelse skall beaktas.

Departementschefen*Inledning*

När mark tas i anspråk för bebyggelse berörs i allmänhet åtskilligt fler än de som äger eller nyttjar marken eller den nya bebyggelsen. Ofta innebär en sådan åtgärd ingrepp i en för många människor värdefull fritidsmiljö. Det gäller t. ex. bebyggelse vid stränder och inom andra markområden som används för rörligt friluftsliv. Vidare nödvändiggör ofta nybebyggelse samtidigt åtgärder av det allmänna för t. ex. vägar eller andra gemensamma anordningar eller för samhällsservice av annat slag. Användning av mark för bebyggelse binder också utvecklingen för lång tid. Bebyggd mark kan inte återställas i ursprungligt skick utan stora kostnader.

Det är med hänsyn till det anförda angeläget att frågorna i vad mån och i vilka former bebyggelse skall komma till stånd så långt möjligt blir bedömda med beaktande av alla berörda medborgargrupperns intressen. För att det skall kunna ske måste bebyggelse ofta föregås av planläggning under samhällelig ledning. BL som innehåller de grundläggande bestämmelserna om fysisk planering vilar på denna förutsättning. Lagen ställer sålunda upp som principiellt krav för att bebyggelse skall få komma till stånd att marken vid planläggning prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Vid tillkomsten av BL begränsades emellertid kravet på planläggning till sådan bebyggelse i fråga om vilken de allmänna synpunkterna ansågs ha särskild tyngd. Sådan bebyggelse betecknades som tätbebyggelse. Utanför detaljplanelagt område får byggnadslov inte ges för tätbebyggelse. Om särskilda skäl föreligger kan dock dispens medges av länsstyrelsen eller, efter delegation, av byggnadsnämnden.

Annan bebyggelse än tätbebyggelse kallas glesbebyggelse och kan komma till stånd utan föregående bedömning genom planläggning av dess ändamålsenlighet från allmän synpunkt. Vissa begränsade möjligheter att reglera glesbebyggelse med stöd av BL och BS finns dock, bl. a. genom utomplansbestämmelser. Genom föreskrift i fastställd generalplan kan vidare område helt undantas från bebyggelse. Slutligen kan bebyggelseförbud utfärdas med stöd av BL. Större möjligheter till reglering av glesbebyggelse ger NVL:s bestämmelser om strandskydd, skydd för landskapsbilden och naturreservat. Förbuden mot glesbebyggelse enligt dessa lagar är i allmänhet förknippade med rätt till ersättning av statsmedel för skada till följd av förbudet.

Den ökade konkurrensen om mark och angelägenheten att trygga en god miljö talar för att det krav som BL ställer upp på att bebyggelse skall föregås av planläggning är alltför begränsat med hänsyn till dagens förhållanden och att i stället krav på planläggning i någon form i fortsättningen bör ställa upp oavsett om fråga är om tät- eller glesbebyggelse. I direktiven till bygglagutredningen (K 1969:55) sägs sålunda att övervägande skäl talar för att i princip all bebyggelse bör föregås av planläggning. Utredningen prövar alltså frågan om att införa ett sådant generellt planläggningskrav. I anslutning härtill gör naturvårdskommittén (Jo 1971:21) en översyn av nuva-

rande skyddsformer enligt NVL och de ersättningsregler som är knutna till dessa.

Naturvårdsverket, lantmäteristyrelsen och planverket har i skrivelse till Kungl. Maj:t anfört att nuvarande ordning medför svåra olägenheter genom att oreglerad glesbebyggelse uppkommer. Sådan bebyggelse hindrar långsiktig planering för ändamålsenlig markanvändning och bebyggelsestruktur och innebär ofta slöseri med mark och naturvärden. Enligt de tre verkens mening är det påkallat att, under tiden fram till dess att lagstiftning på grundval av bygglagutredningens arbete kan träda i kraft, snara åtgärder för att komma till rätta med dessa förhållanden vidtas. I en inom verken upprättad promemoria — verkspromemorian — föreslås därför en provisorisk lagstiftning med krav på att viss översiktlig planering skall ha skett för att glesbebyggelse skall få komma till stånd. Remissinstanserna instämmer i allmänhet i förslagets syfte men en stor grupp remissinstanser avstyrker förslaget. Dessa remissinstanser anför bl. a. att innebörden av det föreslagna nya planinstitutet är oklar och att svårigheter kan uppstå vid samordning av de nya reglerna med andra regler i BL och NVL. Det har också framhållits att resurser f. n. saknas för att tillgodose ett generellt planläggningskrav.

Jag delar de tre verkens och remissinstansernas uppfattning att snara åtgärder för att komma till rätta med problemen är påkallade. Med hänsyn till remisskritiken finner jag emellertid att den av verken anvisade metoden härför inte bör väljas. I stället bör nu vissa begränsade reformer, i huvudsak inom ramen för uppbyggnaden av nuvarande lagstiftning, övervägas. Därvid bör aktualiseras ett förslag av fritidsutredningen att justera BL:s definition av tätbebyggelsebegreppet i syfte att få till stånd en mer enhetlig och något strängare tillämpning av planläggningskravet. Vidare bör övervägas vissa ändringar i BL och BS i syfte bl. a. att förbättra möjligheterna att kontrollera tillämpningen och efterlevnaden av gällande bestämmelser. Slutligen bör tas upp ett förslag av naturvårdsverket om vidgat strandskydd enligt NVL, som vilat i avbidan på beredningen av verkspromemorian.

Jag kommer i det följande att lägga fram förslag till åtgärder i dessa hänseenden. I fråga om vidgat strandskydd har samråd skett med chefen för jordbruksdepartementet. De åtgärder som jag kommer att förordna torde, trots att de har begränsad räckvidd, till stor del tillgodose syftet med förslaget i verkspromemorian. De synes inte heller föregripa kommande överväganden på grundval av förslag från bygglagutredningen och naturvårdskommittén. Avsikten med förslagen är alltså självfallet inte att de skall ersätta genomgripande reformer på grundval av kommittéernas arbete.

Tätbebyggelsebegreppet

Byggnadslagstiftningens förbud mot tätbebyggelse på mark som inte vid detaljplanläggning funnits vara lämpad för ändamålet är ett viktigt instrument att hindra uppkomsten av olämplig bebyggelse. Avgörande för

hur detta instrument skall verka är det innehåll som ges åt tätbebyggelsebegreppet. Enligt 6 § BL förstås i lagen med tätbebyggelse sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov. Tätbebyggelse får komma till stånd bara under förutsättning att genom plan visats att marken är lämpad för sådan bebyggelse. Denna definition tolkas av byggnadsnämnder, länsstyrelser och i sista hand Kungl. Maj:t i ärenden om byggnadslov och dispens från BL:s planläggningskrav. Definitionen tolkas också av domstolar och fastighetsbildningsmyndigheter i fastighetsbildningsärenden och av länsstyrelser och domstolar i mål om ersättning med anledning av beslut enligt bl. a. NVL.

Praxis vid tillämpningen av tätbebyggelsebegreppet är mycket växlande. Med en stark generalisering kan sägas att praxis hos Kungl. Maj:t innebär att tätbebyggelsebegreppet ges en mer vidsträckt innebörd och att därmed plankravet ges en större räckvidd än i praxis i allmänhet hos myndigheter och domstolar. Olikteterna i praxis yttrar sig främst däri att större eller mindre hänsyn tas till framtida behov av gemensamma anordningar eller till framtida bebyggelseutveckling.

Det är givetvis otillfredställande att praxis i denna fråga är starkt skiftande. En tillämpning varigenom tätbebyggelsebegreppet ges en snäv innebörd är ägnad att motverka en önskvärd planmässighet vid utnyttjandet av viktiga delar av landets markresurser. Det är enligt min mening angeläget att mer allmänt få till stånd en tillämpning av planläggningskravet som så långt det är möjligt beaktar också framtida behov och krav.

Att hänsyn skall tas till framtida behov av gemensamma anordningar och till framtida bebyggelseutveckling vid prövningen av frågan om viss bebyggelse är att hänföra till tätbebyggelse har stöd i förarbetena till BL. Fritidsutredningen anförde i sitt inledningsvis omnämnda, år 1965 avgivna betänkande att den delvis framåtsyftande innebörd som lagrummet torde ha borde komma till mera tydligt uttryck i lagtexten. Utredningen föreslog därför en uttrycklig föreskrift dels att till tätbebyggelse skall hänföras också sådan samlad bebyggelse som kan väntas nödvändiggöra särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov, dels att vid prövning huruvida tätbebyggelse föreligger hänsyn skall tas också till bebyggelse som är att vänta inom nära förestående tid. Utredningens förslag tillstyrktes nästan genomgående av remissinstanserna. Enligt min mening skulle den av utredningen föreslagna lydelsen av tätbebyggelsedefinitionen på ett väsentligt bättre sätt än nu gällande lagtext återspegla vad som enligt moderna planeringsprinciper bör betecknas som tätbebyggelse. Jag förordar därför att tätbebyggelsedefinitionen ändras i huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag. Anledning saknas dock att, som utredningen föreslagit, begränsa tidsperspektivet vid bedömningen av om bebyggelse är att vänta till nära förestående tid. All bebyggelse som kan förutses nägorlunda säkert bör enligt min mening beaktas.

Med den lydelse av tätbebyggelsedefinitionen som jag sålunda förordar blir det till en början klart att vid bedömningen av behovet av särskilda

anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov hänsyn skall tas till behov av fortgående standardhöjningar inom befintligt bestånd av byggnader. Att sådana anordningar inte anses behövas i dag för viss bebyggelse behöver inte betyda att de kan undvaras på längre sikt. Behovet av gemensamma anordningar måste bedömas med utgångspunkt i en standard som är så hög att den kan antas fylla skäligen krav under överblickbar tid. Därmed är givetvis inte sagt att dessa anordningar måste byggas ut genast. Det måste emellertid utredas att det går att göra det senare. Finner man vid denna prövning att gemensamma anläggningar behövs, skall alltså tätbebyggelse anses föreligga.

Frågan i vad mån bebyggelse är att vänta måste avgöras med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Man bör därvid utgå från hur bebyggelseutvecklingen skulle bli om inga ingripanden i reglerande syfte sker. Tendensen till koncentration av nybebyggelse kring tätorter är därvid av särskilt intresse. Det torde med fog kunna hävdas att bebyggelse i allmänhet kan väntas inom ett område åtminstone någon kilometer från varje tätort av någon betydenhet. Intill mera expansiva tätorter gäller naturligtvis detsamma även på större avstånd, särskilt där tendenser föreligger till sådan bebyggelse vars tillkomst är beroende av tätortens existens och utveckling. Behoven av gemensamma anordningar i form av vägar, parkområden, vatten- och avloppsanläggningar o. d. är särskilt framträdande inom sådana randzoner. Därför bör i princip all bebyggelse där betraktas som tätbebyggelse oavsett om marken är bebyggd eller inte när fråga uppkommer om nybebyggelse. Också översiktliga planer bör i vissa fall anses ha samma effekt, även om de inte upprättats enligt BL:s bestämmelser. Försiktighet måste emellertid iakttas när det gäller att beakta översiktlig planering i detta sammanhang. För att man med någon grad av säkerhet med ledning av översiktlig planering skall kunna säga att bebyggelse är att vänta bör en plan vara långt framskriden och avsedd att tämligen snart ligga till grund för detaljplanering. En översiktlig plan kan å andra sidan utvisa att även tätbebyggelse i vissa fall kan tillåtas utan detaljplanering. En sådan omständighet kan i det enskilda fallet beaktas vid eventuell dispensprövning. Som jag skall beröra i det följande måste dock restriktivitet iakttas vid en sådan bedömning. Ett gott mått på i vad mån bebyggelse är att vänta inom ett område är frekvensen av ansökningar om byggnadslov och avstyckningar.

Av praxis går inte att på ett klart och entydigt sätt utläsa vilken betydelse som lagts in i uttrycket "samlad bebyggelse". Enligt min mening bör uttrycket i tveksamma fall tolkas med utgångspunkt i de principer som gäller för fysisk planläggning. Detta innebär att till samlad bebyggelse hänförs bebyggelse som är belägen inom ett område med sådana egenskaper att det utgör en lämplig enhet för sammanhängande detaljplanläggning eller, i vissa fall, generalplanläggning. Större avscende bör alltså fästas vid det planmässiga sambandet mellan byggnaderna än vid avståndet mellan dem. I fråga om t. ex. skärgårdsbebyggelse medför detta betraktelsesätt att frågan huruvida tätbebyggelse föreligger ofta måste bedömas med hänsyn till förhållandena på flera öar sammanförda till grupper.

Frågan om behovet av anordningar för gemensamt behov har, som torde ha framgått av det anförda, viss betydelse redan för bedömningen av vad som skall förstås med samlad bebyggelse men har därutöver självständig betydelse för prövningen av frågan om den samlade bebyggelsen skall anses som tätbebyggelse.

Självfallet måste behovet av gemensamma anordningar bedömas med hänsyn dels till bebyggelsens ändamålsenliga funktion, dels till de standardkrav som allmänt ställs eller kan väntas bli ställda i dessa avseenden. Ofta ligger numera tyngdpunkten inte enbart på vägar samt vatten- och avloppsanordningar, vilka vid tillkomsten av BL nämndes särskilt som exempel på gemensamhetsanordningar, utan stor vikt måste fästas också vid t. ex. parkområden, båt- och parkeringsplatser samt badplatser. Gemensamma anordningar är inte alltid belägna i omedelbar anslutning till bebyggelsen. Båt- och parkeringsplatser på fastlandet kan t. ex. ofta vara nödvändiga för att bebyggelse på öar skall kunna komma till stånd. Viss typ av bebyggelse kan kräva följdinvesteringar eller på annat sätt påverka planeringen inom stora områden trots att bebyggelsen består av bara enstaka byggnad eller anläggning. Det kan vara fallet med t. ex. nöjes- och motionsanläggningar, skidliftar o. d. samt flygplatser och motorsportbanor, vilka kan anses ha ett med bebyggelse på mycket stort avstånd gemensamt behov av anordningar, t. ex. vägar eller parkområden.

Enligt 107 § BL skall genom kommunens försorg byggnadsplan upprättas i den mån sådan plan behövs för reglering av bebyggelsen på viss ort. Som förutsättning härför gäller att tätbebyggelse uppkommit eller att sådan bebyggelse kan väntas uppkomma inom nära förestående tid. Den föreslagna ändringen i 6 § BL föranleder att den i 107 § BL angivna begränsningen av tidsperspektivet vid bedömningen av om bebyggelse är att vänta bör utgå. Jag förordar därför en sådan ändring. Liksom hittills bör emellertid gälla att detaljplan inte får ges större omfattning än att den kan förväntas bli genomförd inom nära förestående tid (12 och 13 §§ BS). Den förordade ändringen i 107 § BL medför sålunda varken vidgad skyldighet eller vidgad befogenhet att planlägga mark för bebyggelse som kan väntas uppkomma först på längre sikt. Ändringen medger däremot att byggnadsplan kan upprättas på ett tidigare stadium än som f. n. är möjligt såvitt avser sådana byggnadsföretag som tillsammans med på längre sikt tillkommande bebyggelse innefattar tätbebyggelse.

Jag har redan framhållit att tätbebyggelsebegreppet har betydelse vid prövningen av fastighetsbildningsärenden och mål om bl. a. ersättning med anledning av förordnande enligt NVL. Enligt FBL, som träder i kraft den 1 januari 1972, får inom område, som inte detaljplanelagts men där tätbebyggelse uppkommit eller är att vänta inom en nära framtid, fastighetsbildning inte ske om fastighetsbildningsåtgärd skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig tätbebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området. Förordnanden enligt NVL utlöser i vissa fall, som jag skall utveckla närmare i det följande, rätt till ersättning av statsmedel för skada till följd av förordnandet. Vid

prövningen av fråga om rätt till ersättning blir gränsen mellan tätbebyggelse och glesbebyggelse ofta avgörande. Den tillämpning av tätbebyggelsebegreppet enligt BL som jag har förordat i det föregående bör givetvis bli vägledande även vid sådan prövning som jag har nämnt nu.

Däremot bör den föreslagna tillämpningen inte få någon betydelse för tolkningen av begreppet tätbebyggt område i 44 § BL. Detta begrepp är väsentligt snävare än begreppet tätbebyggelse och dess tillämpningsområde avses inte bli vidgat genom den föreslagna ändringen.

En justering motsvarande den som jag förordat av 107 § BL bör ske av 3 kap. 3 § och 5 kap. 3 § FBL. Frågan härom torde få anmälas i annat sammanhang.

Det ligger i sakens natur att bestämmelsen om dispens från tätbebyggelseförbudet — vilken för dispens förutsätter att särskilda skäl föreligger — skall tillämpas restriktivt. En stor restriktivitet iaktas också redan, i vart fall hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Den ändring av tätbebyggelsedefinitionen som jag har förordat och motiven för denna ändring markerar ytterligare att dispens bör vara en ren undantagsföreteelse. Dispensgivning bör sålunda t. ex. inte få leda till att ett bebyggelseområde, för vilket detaljplan borde ha upprättats, blir utbyggt utan föregående detaljplanering.

Kontroll av tillämpningen och efterlevnaden m. m.

Föreskrifter till förekommande av tätbebyggelse

Enligt 87 § BL kan Kungl. Maj:t meddela de föreskrifter som behövs till förekommande av tätbebyggelse inom område som inte ingår i stadsplan eller byggnadsplan. Sådana föreskrifter får inte avse bebyggelse för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov.

Syftet med 87 § BL är — som framgår av förarbetena till BL (prop. 1947:131 s. 264) — i första hand att ge Kungl. Maj:t befogenhet att meddela sådana generella föreskrifter till förhindrande av tätbebyggelse utan föregående detaljplanläggning som intagits i 56 § BS, dvs. bestämmelser innebärande bl. a. att byggnadslov inte får ges till nybyggnad, som skulle innefatta tätbebyggelse, inom icke detaljplanlagt område. Räckvidden av 87 § BL torde dock inte vara begränsad till vad som nu har sagts. Med stöd av denna paragraf torde Kungl. Maj:t även kunna meddela särskilda bestämmelser för att ytterligare säkerställa att tätbebyggelse inte uppkommer inom visst område. En tänkbar sådan bestämmelse är föreskrift att nybyggnad inom visst område inte får ske utan tillstånd.

Den justering av BL:s tätbebyggelsedefinition som jag har förordat i det föregående innebär en viss vidgning av tätbebyggelsebegreppet och medför att lagtextens ordalydelse kommer att bättre motsvara det innehåll tätbebyggelsebegreppet bör ha enligt moderna planeringsprinciper. Det torde emellertid vara realistiskt att räkna med möjligheten att ändringen inte genast skall medföra avsedd effekt på alla nivåer. Behov kan därför uppstå av särskilda föreskrifter för vissa områden för att hindra att byggnadsföretag, som innefattar tätbebyggelse, vid byggnads-

lovsprövning bedöms som glesbebyggelse. Enligt min mening bör 87 § BL tillämpas för sådant ändamål. Föreskrift som nu avses torde böra få formen av byggnadsförbud för visst område, t. ex. förbud att inom området uppföra nybyggnad för bostadsändamål, från vilket förbud dispens i allmänhet bör kunna meddelas av länsstyrelse eller, efter delegation, av byggnadsnämnden. 87 § BL, som är avsedd som komplement till BL:s tätbebyggelseförbud, kan emellertid inte anses medföra befogenhet att hindra glesbebyggelse. Beslut om byggnadsförbud förutsätter därför en prövning av bebyggelsesituationen inom området. Först om man vid denna prövning finner att ytterligare bebyggelse inom området skulle innefatta tätbebyggelse, kan byggnadsförbud meddelas. Eftersom markägaren redan genom bestämmelserna i 5 § BL och 56 § BS i princip har betagits möjligheten att nyttja mark utanför detaljplanelagt område för tätbebyggelse, kan han inte anses gå miste om någon bebyggelserätt genom förbud av ifrågavarande slag. Som jag tidigare nämnt påverkas inte heller rätten till bebyggelse för jordbrukets m. fl. näringsars behov av föreskrifter enligt 87 § BL.

För att någon tvekan inte skall råda om möjligheten att tillämpa 87 § BL på det sätt som jag nu har förordat bör ett förtydligande tillägg införas i lagtexten.

Jag förutsätter att den utredning som kan behöva föregå byggnadsförbud enligt den nya lydelsen av 87 § BL i allmänhet skall verkställas av länsstyrelsen. Det är tänkbart att den fysiska riksplanering, som f. n. förbereds inom civildepartementet, kommer att ge anvisning på områden i fråga om vilka sådana utredningar bör övervägas.

Byggnadslov

5 kap. (35–67 §§) BS innehåller bestämmelser som reglerar byggande i inskränkt bemärkelse samt föreskrifter om skyldighet att söka byggnadslov och om vad som skall iakttas vid byggnadslovsprövning m. m. Enligt 35 § är bestämmelserna i princip tillämpliga endast inom område med fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser. Samma regler gäller emellertid enligt 65 § även utanför sådant område i fråga om uppförande eller till nybyggnad hänförlig ändring av byggnad i tre eller flera våningar och i fråga om uppförande av vissa byggnader för särskilt ändamål, bl. a. industribyggnader. Inom område med endast utomplansbestämmelser är 5 kap. inte tillämpligt i fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring. Begränsningen av föreskrifternas tillämplighetsområde innebär bl. a. att skyldighet att söka byggnadslov i princip endast föreligger inom områden med fastställda planer eller utomplansbestämmelser, trots att många byggnadsreglerande bestämmelser – däribland principstadgandet i 5 § BL enligt vilket det för tätbebyggelse förutsätts att marken vid planläggning enligt BL prövats lämpad för ändamålet – gäller för hela landet.

Byggnadslovsprövningen är det viktigaste medel samhället har för att kontrollera att tätbebyggelseförbudet efterlevs. Den begränsning

av byggnadslovsplikten som gäller f. n. försvårar alltså en önskvärd kontroll av att tätbebyggelseförbudet efterlevs. Genom att bebyggelse inom vissa områden av landet kan komma till stånd utan byggnadslov går vidare samhället miste om den tidiga information om bebyggelseutvecklingen som byggnadslovsprövningen automatiskt ger. I verkspromemorian föreslås att byggnadslovsplikten skall vidgas till att omfatta hela landet. Så gott som samtliga remissinstanser har tillstyrkt detta förslag eller lämnat det utan crinran. Den olägenhet för den byggande, som en sådan vidgning av skyldigheten att söka byggnadslov skulle kunna anses innebära, uppvägs enligt min mening av de fördelar som skulle vinnas redan från enskild synpunkt genom att prövningen medför en teknisk granskning av byggnadskonstruktioner o. d. En vidgad byggnadslovsprövning torde i allmänhet kunna i allt väsentligt ske inom ramen för byggnadsnämndernas nuvarande resurser. Jag vill i sammanhanget erinra om att större delen av landets icke detaljplanlagda områden numera är täckta av utomplansbestämmelser och att byggnadslov således redan nu fordras för det stora flertalet nybyggnadsföretag. Jag förordar därför att skyldigheten att söka byggnadslov utsträcks till att omfatta hela landet. Detta bör ske genom att bestämmelserna i 5 kap. BS i princip görs tillämpliga även på områden som inte omfattas av fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser. Liksom f. n. bör utanför område med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller jämförlig näring vara undantagna.

Med den ordning, som jag nu har förordat, saknas utrymme för tillämpning av 65 § BS. Denna paragraf bör därför upphävas.

Samordningsförfarande

Det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten i en kommun utövas av byggnadsnämnden. Enligt 1 § BS åligger det särskilt nämnden att därvid samarbeta med övriga myndigheter vilkas verksamhet berör nämndens arbetsområden eller vilkas bedömanden är av betydelse för nämndens verksamhet. En av de myndigheter vars bedömanden regelmässigt torde vara av betydelse för nämndens arbete är länsstyrelsen, som enligt 7 § BL har att öva tillsyn över planläggningen och byggnadsväsendet inom länet. Formerna för samrådsförfarandet har inte reglerats. I förarbetena till BS har avråtts från att i större omfattning tillämpa det tidigare brukliga skriftliga remissförfarandet med hänsyn till den tidsutdräkt som delta regelmässigt för med sig. I stället har rekommenderats att man åtminstone i rutinärenden nöjer sig med att söka kontakt i annan form mellan tjänstemän i ansvarig ställning hos de skilda myndigheterna.

Är åtgärd, för vilken byggnadslov söks, enligt lag eller annan författning även beroende på tillstånd av annan myndighet än byggnadsnämnd skall nämnden enligt 57 § BS hänvisa vederbörande att söka sådant tillstånd. För viss typ av sådana ärenden har i samma paragraf föreskrivits att nämnden, vid tvekan om hinder råder mot byggnadslov, skall

hänvända sig till länsstyrelsen för att få behövliga upplysningar i saken. I övrigt saknar BS föreskrifter av detta slag.

Enligt vad jag har inhämtat från naturvårdsverket och planverket har byggnadsnämnderna inte sällan funnit sig förhindrade att – i avsaknad av uttryckliga föreskrifter härom – uppskjuta avgörandet av byggnadslovsansökan för att möjliggöra utredning hos länsstyrelsen om sådant förordnande enligt NVL som påkallats av ansökningen. Företrädare för de berörda verken har därför hemställt om åtgärder som möjliggör snabbare tillämpning av de bestämmelser i NVL som kan aktualiseras av ansökan om byggnadslov. Från naturvårdsverkets sida har därvid framhållits att det för naturvårdens del i detta sammanhang skulle vara tillräckligt med en föreskrift om skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta länsstyrelsen om byggnadslovsansökan inom område som inte planlagts enligt BL.

Behovet av samordning i den prövning av byggnadsföretags tillåtlighet som sker enligt BL och NVL har under senare tid alltmer förstärkts. Sådana samordningsfrågor prövas också av de utredningar – bygglagutredningen och naturvårdskommittén – som enligt vad jag tidigare nämntt tillkallats för översyn av hithörande lagstiftning. I avvaktan på förslag från utredningarna finner jag den från naturvårdsverkets sida föreslagna bestämmelsen vara väl ägnad att tills vidare avhjälpa vissa av de brister som i det nu berörda hänseendet vidlåder planlagstiftningen. Genom den avsedda underrättelseskyldigheten skulle länsstyrelserna sålunda få bättre underlag att följa bebyggelseutvecklingen och verka för den samordning av planerande insatser som ankommer på dem. Vidare möjliggörs en snabbare och effektivare tillämpning av de bestämmelser i BL och NVL som kan aktualiseras av ansökningar om byggnadslov.

På grund av det anförda förordar jag att sådan underrättelseskyldighet som naturvårdsverket föreslagit införs. Jag vill betona att en sådan skyldighet inte innebär ett remissförfarande. Byggnadslovsprövningen skall sålunda liksom hittills normalt ske utan att yttrande från länsstyrelsen avvaktas. Finner emellertid länsstyrelsen att bifall till en ansökan om byggnadslov skulle strida mot viktiga naturvårds- eller planintressen, kan länsstyrelsen snabbt underrätta byggnadsnämnden om det utredningsbehov som härigenom uppstår.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att under förarbetena till gällande BL diskuterades en bestämmelse om att – därest fråga om byggnadslov aktualiserade behovet av stadsplaneändring och föranledde byggnadsnämnden att föreslå stadsfullmäktige utverkande av byggnadsförbud – byggnadsnämnden inte skulle vara skyldig att till slutlig prövning uppta frågan om byggnadslov, förrän länsstyrelsen fattat beslut om förbudet. I anledning härav uttalade föredragande departementschefen att behandlingen hos stadsfullmäktige och länsstyrelsen av frågan om byggnadsförbud i allmänhet inte torde ta längre tid än att byggnadsnämnden kunde låta anstå med prövningen av ansökan om byggnadslov till dess förbudsfrågan avgjorts av länsstyrelsen. Departementschefen uttalade vidare att särskild föreskrift härom inte torde behöva tas upp i

lagen (prop. 1947:131 s. 199). Detta uttalande gäller alltså. I enlighet härmed gäller sålunda att prövningen av en hos byggnadsnämnd gjord ansökan om byggnadslov kan anstå kortare tid i avbida på länsstyrelsens prövning av fråga om byggnadsförbud som aktualiserats av ansökningen. Om ställning inte kan tas till sådan fråga med tillräcklig skyndsamhet måste — såsom också framhålls i justitieombudsmannens ämbetsberättelse för år 1968 (s. 524) — ansökningen tas upp till behandling och prövas med hänsyn till gällande bestämmelser.

Det torde vara tillräckligt att en underrättelse från byggnadsnämnden sker genom att kopia av byggnadslovsansökan och av ingiven situationsplan översänds. Det ankommer på planverket att meddela de närmare anvisningar som kan behövas.

Även i andra fall än som nu avses kan den information som byggnadslov eller ansökan om byggnadslov innefattar vara av stort värde för länsstyrelserna och andra myndigheter som är verksamma inom samhällsplaneringens område. Jag avser bl. a. det behov av samordning som föreligger mellan prövningen enligt byggnadslagstiftningen och även annan lagstiftning än NVL, t. ex. miljöskyddslagstiftningen. Det kan därför bli aktuellt att föreskriva underrättelseskyldighet för byggnadsnämnd även i andra fall. Sådana förslag torde inte behöva underställas riksdagen för yttrande.

Byggnads lokalisering

Enligt 39 § BS skall byggnad förläggas till sådant ställe på tomten att den på lämpligt sätt ansluter till övrig bebyggelse på denna och på närbelägen mark. Med tomt förstås — enligt 36 § BS i dess lydelse fr. o. m. den 1 januari 1972 (SFS 1970:993) — i detta sammanhang fastighet, samfällighet och annan för bebyggelse avsedd enhet. I första hand är 39 § tillämplig vid nybyggnad men paragrafen har enligt 49 § motsvarande tillämpning vid sådan ändring av byggnad som ej är att hänföra till nybyggnad.

Inom detaljplanlagt område gäller i allmänhet strängare krav vid bedömandet av byggnads placering än som framgår av 39 §. Vid upprättande av stadsplan skall sålunda de anspråk tillgodoses som från olika synpunkter skäligen kan ställas på en väl ordnad bebyggelse (12 §). Därvid skall bl. a. tillses att marken nyttjas på ett ekonomiskt och i övrigt lämpligt sätt, att samfärdselns krav beaktas och att hänsyn tas till de fordringar som bör uppställas från sundhets-, skönhets- och trevnadssynpunkt. I huvudsak motsvarande bestämmelser gäller även för byggnadsplan. I enlighet med dessa grundläggande krav på planinnehållet tas också i detaljplanerna regelmässigt in föreskrifter om byggnads placering på tomt och om förbud mot bebyggande av vissa områden inom tomt. Inom detaljplanlagt område är därför bestämmelserna i 39 § avsedda enbart som komplement till planbestämmelserna.

Även inom område med endast utomplansbestämmelser gäller i vissa hänseenden särskilda krav på byggnads lokalisering. I 29 § BS föreskrivs

sålunda bl. a. att byggnad ej får uppföras med mindre tomtplatsen kan anses tillräckligt stor och i övrigt lämpad för den tillämnade bebyggelsen.

I verkspromemorian föreslås att 39 § BS kompletteras med en föreskrift av innehåll, att byggnad skall förläggas till sådant ställe på tomten som stads- eller landskapsbilden fordrar. Promemorian har i denna del mottagits positivt av remissinstanserna.

Enligt 19 § NVL kan länsstyrelsen förordna att nybyggnad inte får företas inom visst område utan tillstånd av länsstyrelsen om det finns anledning att anta att nybyggnad inom området skulle skada landskapsbilden i väsentlig mån. Syftet med denna bestämmelse är att förhindra bebyggelse inom bl. a. områden med särskilt skyddsvärda naturförhållanden. Det är självfallet önskvärt att man har möjlighet att bevara naturvärden också inom andra områden än sådana som kan bli föremål för skyddsåtgärder enligt NVL.

Bebyggelsen, särskilt fritidsbebyggelsen, söker sig i allt större omfattning till de för allmänheten från natursynpunkt mest attraktiva områdena. Därvid kan även enstaka byggnader komma att prägla landskapsbilden på ett olyckligt sätt. Detta gäller framför allt inom områden med en öppen landskapskaraktär. Sådana olägenheter torde visserligen ibland kunna avhjälpas genom att den byggande i samband med byggnadslovsprövningen förmås placera byggnaden på ett i förhållande till landskapsbilden mindre känsligt område av fastigheten. Många gånger har emellertid BS:s bestämmelser visat sig otillräckliga i detta hänseende. Jag föreslår därför viss ändring i 39 § BS för att göra det möjligt att vid byggnadslovsprövningen ta större hänsyn till landskapsbilden när det gäller byggnadslokalisering inom fastigheten. Självfallet skall därvid beaktas att läget blir lämpligt också för byggnaden i och för sig. Består en fastighet av två eller flera från varandra åtskilda markområden, bör med hänsyn till syftet med den föreslagna ändringen varje sådant område betraktas som en särskild enhet. Ändringen innebär bl. a. att byggnadslov kan vägras, om den byggande inte godtar ett läge som befinns lämpligt från nu angivna synpunkter. Bör bebyggelse med hänsyn till landskapsbilden över huvud taget inte komma till stånd på viss fastighet, eller annan för bebyggelse avsedd enhet, medför dock inte den föreslagna ändringen att byggnadslov kan vägras enbart på denna grund. Sådana fall bör liksom hittills regleras genom NVL:s bestämmelser till skydd för landskapsbilden.

Vad jag nu sagt har i första hand tagit sikte på område utan detaljplan. Inom detaljplanelagt område får, av skäl som jag tidigare anfört, den föreslagna ändringen mindre betydelse och där skall den främst ses som komplement till planbestämmelserna. Av 12 § BS får vidare anses följa att planmyndigheterna vid upprättande av stadsplan skall ta vederbörlig hänsyn till bl. a. stadsbilden. På grund härav och då i 39 § BS redan nu föreskrivs beaktande av bebyggelse på tomten och på närbelägen mark saknas skäl att, såsom föreslagits i verkspromemorian, komplettera paragrafen med föreskrift om hänsynstagande till även stadsbilden.

Enligt förslaget till vidgad tillämpning av 5 kap. BS kommer det nu förordade tillägget till 39 § att få generell räckvidd.

Åtskilligt talar för att kontrollen över glesbebyggelse kan ytterligare förbättras genom att, såsom framförts under remissbehandlingen av verkspromemorian, ett tillägg görs till de i 29 § BS intagna utomplansbestämmelserna av innebörd, att byggnad inte får uppföras med mindre den får en med hänsyn till dess avsedda användning varaktigt lämplig belägenhet. Därvid kan bl. a. beaktas de krav på vägförbindelse som skäligen kan ställas också på längre sikt. Jag förordar därför ett sådant tillägg. Att motsvarande krav gäller vid upprättande av detaljplaner framgår av de grundläggande bestämmelser om planinnehållet för vilka jag nyss redogjort.

Vidgat strandskydd

Syftet med de ändringar i BL som jag förordat i det föregående är främst att skapa ett effektivare skydd mot uppkomsten av oreglerad och från plansynpunkt olämplig bebyggelse inom sådana regioner där bebyggelsestrycket är stort. Möjligheten att hindra bebyggelse inom andra områden, som man av naturvårdsskäl önskar skydda mot bebyggelse, ökar däremot inte nämnvärt genom dessa förslag. Det sist sagda gäller dock inte en från naturvårdssynpunkt särskilt uppmärksammas bebyggelsegrupp, nämligen skärgårdsbebyggelse. Genom att — i enlighet med den praxis som utvecklats hos Kungl. Maj:t — sambandet med anordningar på närliggande fastland betonas torde åtskillig öbebyggelse komma att anses som tätbebyggelse. I övrigt blir de föreslagna ändringarna i BS av större betydelse för de nu berörda områdena. Den vidgade skyldigheten att söka byggnadslov och de ökade möjligheterna att påverka byggnadens lokalisering inom tomten syftar bl. a. till effektivare kontroll och styrning av glesbebyggelsens utveckling. Skyldigheten för byggnadsnämnd att underrätta länsstyrelsen om byggnadslovsansökningar möjliggör snabbare tillämpning av de bestämmelser i NVL som kan föranledas av sådana underrättelser. Härigenom torde naturvårdsintressen kunna bevakas bättre än som hittills varit fallet.

Med bevarande av byggnads- och naturvårdslagstiftningens nuvarande uppbyggnad blir självfallet möjligheten att hindra bebyggelse inom områden, som man av naturvårdsskäl önskar skydda mot bebyggelse, i första hand beroende på de instrument som NVL ger. Under senare år har som en särskilt angelägen naturvårdsuppgift framhållits intresset av att allmänheten utan hinder av okontrollerad bebyggelse får tillträde till landets kuster och sjöstränder. Det viktigaste instrumentet härför utgör NVL:s i det föregående berörda bestämmelser om strandskyddsområden. Inom sådana områden, som skall omfatta land- och vattenområde inom högst 300 meter från strandlinjen, gäller enligt 16 § NVL bl. a. förbud att utan tillstånd av länsstyrelsen uppföra helt ny byggnad eller ändra befintlig byggnad för ett väsentligen annat ändamål än det vartill den tidigare varit använd. Från förbudet har undantagits vissa anläggningar, bl. a. ekonomibyggnader för jordbrukets m. fl. näringars behov.

Strandskyddsförordnanden har meddelats i varierande omfattning i

olika delar av landet. Fortfarande torde skyddsvärda strandområden i stor utsträckning vara oskyddade, bl. a. därför att friluftslivet och fritidsbebyggelsens utveckling ständigt ökar behoven av strandskydd.

Strandskyddsförordnandena har i huvudsak meddelats enligt någon av följande två principer. I de fall förordnandena föregåtts av noggranna inventeringar med avseende på strändernas lämplighet och betydelse för det rörliga friluftslivet har s. k. begränsade förordnanden utfärdats för vissa utvalda strandavsnitt (urvalsprincipen). När sådana inventeringar inte kunnat utföras har länsstyrelserna meddelat s. k. generella förordnanden, t. ex. för samtliga stränder inom ett län eller en kommun. Enligt förarbetena till strandskyddslagstiftningen bör strandskyddsförordnande i princip avse utvalda områden som efter särskild prövning ansetts värda att skydda.

Naturvårdsverket framhåller i sin inledningsvis omnämnda skrivelse att exploateringstrycket på ännu inte skyddade stränder, framför allt i mellersta och södra Sverige, är mycket starkt och därför måste särskilt uppmärksammas. Med hänsyn till bl. a. tätorternas snabba expansion, industrins utveckling och det ökade behov av fria områden som den längre frtiden medför är en intensifiering av arbetsinsatserna på strandskyddets område brådskande. Det skulle enligt verket krävas omfattande utredningar angående det rörliga friluftslivets behov på lång sikt om urvalsprincipen skall följas vid meddelande av strandskyddsförordnande. Eftersom det anses angeläget att åtgärder snabbt vidtas för att hindra att värdefulla strandområden bebyggs har naturvårdsverket övervägt olika möjligheter att lagstiftningsvägen nå detta mål. Verket har i detta syfte utarbetat tre alternativa förslag, A-, B- och C-förslagen. Vidare har dåvarande styrelseledamoten i verket Ulveson arbetat ut ett eget förslag, D-förslaget.

A-förslaget syftar till en permanent lagstiftning som medför ett allmänt för alla stränder gällande strandskydd inom en 100 meter bred skyddszon på ömse sidor om strandlinjen. B-förslaget har i princip samma innebörd som A-förslaget men syftar till en provisorisk, tidsbegränsad lagstiftning. C-förslaget avser att genom provisorisk, tidsbegränsad lagstiftning ge Kungl. Maj:t befogenhet att i avvaktan på erforderlig utredning meddela generella strandskyddsförordnanden inom vissa delar av landet. D-förslaget avser att ge länsstyrelserna befogenhet att i avvaktan på erforderlig utredning meddela generella, till en tid av högst tre år begränsade strandskyddsförordnanden med möjlighet att förlänga förordnandet ytterligare tre år om utredningsbehovet kvarstår.

Naturvårdsverkets skrivelse har vid remissbehandlingen fått ett positivt mottagande och behovet av effektiv lagstiftning har allmänt vitsordats. De flesta remissinstanserna tillstyrker D-förslaget. Det av de övriga förslagen som mottagits mest positivt är A-förslaget.

Trycket från den expanderande fritidsbebyggelsen på de för rörligt friluftsliv mest attraktiva strandområdena har nu blivit så starkt att ytterligare åtgärder måste vidtas för att skydda dessa. NVL:s regler om strandskyddsområden synes inte vara tillräckligt effektiva eftersom de i

många fall förutsätter tidskrävande utredningar innan beslut kan meddelas. Under den tid utredning pågår kan värdefulla strandområden bebyggas och därigenom undandras allmänhetens begagnande. Redan vid tillkomsten av såväl 1950 års provisoriska strandlag (prop. 1950:223) som 1952 års definitiva strandlag (prop. 1952:187) avvisades emellertid tanken på ett generellt strandskydd. Orsak härtil var bl. a. att man under alla omständigheter förr eller senare måste söka åstadkomma en översiktlig planering av strandområdena för att kunna välja ut sådana där bebyggelsekontrollen borde vara hårdare än på andra håll. Härtil kom att ett generellt förbud skulle verka onödigt irriterande för allmänheten och tyngande för myndigheterna. Inte heller under förarbetena till NVL vann de röster som då höjdes för ett generellt strandskydd något gehör. Jag anser det mot denna bakgrund inte lämpligt att nu, utan närmare utredning, gå ifrån den grundprincip som lagstiftningen i detta avseende bygger på och vill därför inte ansluta mig till förslagen om ett allmänt strandskydd. D-förslaget, som medför möjlighet att som en säkerhetsåtgärd meddela tidsbegränsade strandskyddsförordnanden innan erforderlig utredning för definitivt förordnande gjorts, tillgodoser behovet av ett enkelt, snabbt och effektivt instrument för att hindra sådan strandbebyggelse som kan omöjliggöra genomförandet av ett definitivt strandskyddsförordnande. Detta förslag har också tillstyrkts av flertalet remissinstanser.

Med hänsyn till vad som nu anförts föreslår jag, att i NVL införs en ny 15 a § med innebörd att länsstyrelse skall för att säkerställa genomförandet av ett definitivt strandskyddsförordnande kunna förordna att visst område tillfälligt skall vara strandskyddsområde. Självfallet kan ett sådant förordnande inte ersätta ett tidigare förordnande enligt 15 §. Förordnandet skall meddelas för viss tid, högst tre år, men skall, om särskilda skäl föranleder det, kunna förlängas — i etapper eller på en gång — med ytterligare högst tre år.

Förordnandet bör, under den tid det gäller, innefatta samma inskränkningar beträffande rätten att nyttja det med förordnandet avsedda området som enligt 16 § NVL gäller för område med definitivt strandskyddsförordnande.

Med stöd av NVL meddelade förordnanden eller föreskrifter som innefattar bebyggelseförbud eller andra inskränkningar i markanvändningen utlöser i allmänhet rätt till ersättning. Så är bl. a. fallet beträffande förordnanden enligt 15 § om strandskyddsområde, förordnanden enligt 19 § till skydd för område med känslig landskapsbild och föreskrifter enligt 8 och 9 §§ beträffande naturreservat. I dessa fall har förordnandet resp. föreskriften definitiv karaktär och som förutsättning för rätt till ersättning gäller att marken till följd av föreskrift eller tillståndsvägran kan användas endast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde. NVL ger även möjlighet att i vissa fall meddela temporära förbud. Enligt 11 § får sålunda länsstyrelsen — då fråga uppkommit om bildande av naturreservat eller om meddelande av vissa föreskrifter till skydd för reservat — för viss tid, högst tre år, meddela förbud mot

åtgärder som skulle strida mot syftet med de ifrågasatta reservatföreskrifterna. Förbudets giltighetstid kan förlängas med högst tre år. Även i detta fall kan ägaren få ersättning under förutsättning att han tillfogats avsevärt men. Rätten att erhålla ersättning vid detta temporära förbud är emellertid enligt 27 § begränsad till fall där tillståndsvägran medför att marken inte längre kan användas så som den nyttjades före förbudet. Den som med stöd av lagrummet hindras att bebygga mark kan således endast i sällsynta undantagsfall få någon ersättning, nämligen t. ex. om befintlig byggnad brunnit ned. Ersättning enligt 27 § skall utgå med visst årligt belopp (30 §). Enligt 16 § andra stycket kommer länsstyrelsen efter förordnande enligt 15 a § att kunna förelägga markägaren att föra bort vissa anläggningar som uppförts utan tillstånd eller i strid mot givet tillstånd och som hindrar eller avsevärt försvårar allmänhetens tillträde till mark inom strandskyddsområdet. Eftersom 16 § inte gäller anläggningar för bl. a. jordbrukets m. fl. näringars behov torde det i praktiken knappast förekomma fall då ett dylikt föreläggande medför någon inskränkning i möjligheten att använda marken på sätt som tidigare skett.

En ersättningsbestämmelse motsvarande 27 § NVL skulle på grund av det anförda inte få något nämnvärt tillämpningsområde. Jag finner därför ingen anledning förorda att 15 a § skall förknippas med någon ersättningsregel.

De föreslagna ändringarna i NVL föranleder även en följdändring i 41 § NVL.

Ikraftträdande

De författningsändringar som jag har förordat i det föregående bör träda i kraft den 1 december 1971.

Hemställan

I enlighet med det anförda har inom civildepartementet upprättats förslag till

- 1) lag om ändring i byggnadslagen (1947:385),
- 2) lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822),
- 3) kungörelse om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).

Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som bilaga I.¹

Jag hemställer att lagrådets yttrande över de under 1 och 2 angivna lagförslagen inhämtas genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifallet Hans Maj:t Konungen

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

¹Bilagan har uteslutits här. Den är likalydande med den bilaga som är fogad vid propositionen.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 14 maj 1971.

Närvarande: Justitierådet BRUNNBERG, regeringsrådet HJERN, justitierådet BERGSTEN, justitierådet GYLLENSVÄRD.

Enligt lagrådet den 13 maj 1971 tillhandakommet utdrag av protokoll över civilärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 23 april 1971, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets yttrande skulle inhämtas över upprättade förslag till 1. *lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)* och 2. *lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)*.

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av departementssekreteraren Ingemar Korfitsen.

Lagrådet lämnade förslagen utan erinran.

Ur protokollet:

Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet över civilärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 27 maj 1971.

Närvarande: Statsministern PALME, statsråden ANDERSSON, HOLM-QVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Lundkvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets yttrande över förslag till

- 1) *lag om ändring i byggnadslagen (1947:385),*
- 2) *lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822).*

Föredraganden upplyser att lagrådet har lämnat lagförslagen utan erinran och hemställer att

Kungl. Maj:t

dels föreslår riksdagen att antaga de av lagrådet granskade lagförslagen,
dels inhämtar riksdagens yttrande över det vid statsrådsprotokollet den 23 april 1971 fogade förslaget till

- 3) *kungörelse om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)*

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar

Ur protokollet:
Margit Edström

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Författningsförslag	2
Utdrag av statsrådsprotokollet den 23 april 1971	6
Inledning	6
Nuvarande förhållanden	7
Tätbebyggelsebegreppet	7
Utomplansbestämmelser	12
Naturvårdslagen	12
Utredningsförslag och remissyttranden	13
Verkspromemorian	13
Remissyttranden över verkspromemorian	14
Naturvårdsverkets skrivelse	16
Remissyttranden över naturvårdsverkets förslag om allmänt strandskydd m. m.	17
1962 års fritidsutredning	19
Remissyttranden över fritidsutredningens förslag	20
Departementschefen	22
Inledning	22
Tätbebyggelsebegreppet	23
Kontroll av tillämpningen och efterlevnaden m. m.	27
Byggnadslov	28
Samordningsförfarande	29
Byggnads lokalisering	31
Vidgat strandskydd	33
Ikraftträdande	36
Hemställan	36
Utdrag av lagrådets protokoll den 14 maj 1971	37
Utdrag av statsrådsprotokollet den 27 maj 1971	38

