

Regeringens proposition

1976/77:122

om ändring i byggnadslagen (1947:385) m. m.;

beslutad den 10 mars 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

ELVY OLSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i byggnadslagen (1947:385) och i byggnadsstadgan (1959:612). Ändringarna innebär bl. a. att tätbebyggelse av mindre omfattning skall kunna lämplighetsprövas i samband med prövning av ansökan om byggnadslov. Det principiella krav på detaljplan för tätbebyggelse som f. n. gäller föreslås således upphävt för dessa fall. I propositionen föreslås dessutom ändring i reglerna om kommuns ansvar för förlust på statliga bostadslån för småhus.

De föreslagna ändringarna skall ses mot bakgrund av *dels* uttalanden i regeringsförklaringen den 8 oktober 1976 om enklare regler för viss bebyggelse, *dels* riksdagens beslut (rskr 1975/76:201) att som sin mening ge regeringen till känna att redan gjorda överväganden i planeringsfrågor bör knytas som motiv till ändringar i byggnadslagstiftningen m. m.

De föreslagna ändringarna avses träda i kraft den 1 juli 1977.

1 Förslag till Lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

Härigenom föreskrives att 5 § byggnadslagen (1947:385)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Markens ägare är med avseende å dess användning för olika slag av bebyggelse underkastad de inskränkningar som stadgas i denna lag eller med stöd av lagen.

För att mark skall få användas till bebyggelse förutsättes, att den prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Sådan prövning sker vid planläggning enligt denna lag. I fråga om annan bebyggelse än tätbebyggelse må prövningen även ske i samband med prövning av ansökan om byggnadslov.

För att mark skall få användas till bebyggelse förutsättes, att den prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Sådan prövning sker vid planläggning enligt denna lag. I fråga om annan bebyggelse än tätbebyggelse *och beträffande tätbebyggelse av mindre omfattning* må prövningen även ske i samband med prövning av ansökan om byggnadslov.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977. Äldre bestämmelser skall dock tillämpas

1. vid prövning av besvär i sådant ärende om tillstånd till byggnadsföretag som har avgjorts av byggnadsnämnden före ikraftträdandet och

2. i sådant ärende om tillstånd till byggnadsföretag som prövas av länsstyrelsen i första instans och som har anhängiggjorts hos länsstyrelsen före ikraftträdandet.

¹ Lagen omtryckt 1972:775.

2 Förslag till Lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)

Häri genom föreskrives att 56 § 1 mom. byggnadsstadgan (1959:612)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

56 § 1 mom.²

Vid prövning av ansökan om byggnadslov skall byggnadsnämnden tillse, att det tillämnade företaget ej strider mot byggnadslagen (1947:385), väglagen (1971:948), lagen (1939:608) om enskilda vägar, naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), arbetarskyddslagen (1949:1), bostadssaneringslagen (1973:531), lagen (1976:296) om kriskoppling m. m., denna stadga eller med stöd av nämnda författningar meddelade föreskrifter. Är tomtens ägare enligt byggnadslagen skyldig att gälda bidrag till kostnad för gata eller att anordna utfartsväg eller avlopp från tomten, må byggnadslov för nybyggnad ej beviljas innan skyldigheten fullgjorts eller nöjaktig säkerhet ställts.

Byggnadslov för byggnadsföretag som avses i 55 § 4 mom. får beviljas endast om utlåtande föreligger från yrkesinspektionen och av detta framgår att skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna fått tillfälle att yttra sig över byggnadsföretaget. Vad nu sagts gäller dock icke om det ej är känt för vilket slag av verksamhet arbetslokalen är avsedd.

Har i utlåtande från yrkesinspektionen angivits att erforderlig prövning ej kunnat ske i arbetarskyddshänsedde, skall i beslut om byggnadslov erinras om skyldigheten att göra anmälan enligt 8 a § andra stycket arbetarskyddslagen.

Inom område, som icke ingår i stadsplan eller byggnadsplan, må lov ej givas till nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse, *i vidare mån än* för tillgodoseende av jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov.

Inom område, som icke ingår i stadsplan eller byggnadsplan, må lov ej givas till nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse. *Vad nu sagts gäller dock ej när fråga är om*

1. *nybyggnad* för tillgodoseende av jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov *eller*

2. *tätbebyggelse av mindre omfattning som avses i 5 § andra stycket byggnadslagen (1947:385).*

¹ Stadgan omtryckt 1972:776.

² Senaste lydelse 1976:1047.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977. Äldre bestämmelser skall dock tillämpas

1. vid prövning av besvär i sådant ärende om tillstånd till byggnadsföretag som har avgjorts av byggnadsnämnden före ikraftträdandet och
2. i sådant ärende om tillstånd till byggnadsföretag som prövas av länsstyrelsen i första instans och som har anhängiggjorts hos länsstyrelsen före ikraftträdandet.

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-03-10

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Olsson

Proposition om ändring i byggnadslagen (1947:385) m. m.

1 Inledning

Byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775, ändrad senast 1976:667)(BL) innehåller grundläggande bestämmelser om fysisk planering och byggande. Byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1972:776, ändrad senast 1977:22)(BS) innehåller föreskrifter som närmare reglerar bl. a. planläggning och byggande.

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 sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör eller kan väntas nödvändiggöra särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov. Vid prövning om tätbebyggelse föreligger skall hänsyn tas även till bebyggelse som är att vänta. Annan bebyggelse än tätbebyggelse kallas glesbebyggelse (6 § BL).

Vid åtskilliga tillfällen under senare tid har bebyggelsefrågor i vid bemärkelse behandlats i riksdagen. Av särskild betydelse i detta sammanhang är ett beslut av riksdagen den 18 mars 1976 (CU 1975/76:16, rskr 1975/76:201). Med anledning av en motion (mot. 1975/76:1952) om planmässig glesbebyggelse beslöt nämligen riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna att redan gjorda överväganden i planeringsfrågor borde i en omfattning som är erforderlig för den praktiska tillämpningen knytas som lagmotiv till ändringar i byggnadslagstiftningen och att förslag till lagändringar med sålunda angivna motiv borde föreläggas nästa riksmöte.

I budgetpropositionen (prop. 1976/77:100 bil. 16 s. 9) har anmälts att ett förslag till ändring i BL beräknas bli förelagt riksdagen under riksmötet 1976/77 med anledning av nämnda riksdagsbeslut.

Jag vill erinra om att regeringen tog upp frågan i regeringsförklaringen

den 8 oktober 1976. Där framhålls bl. a. att bebyggelse i glesbygder och i mindre tätorter skall underlättas och att enklare regler för glesbebyggelse skall eftersträvas.

Mot bakgrund av riksdagens beslut och uttalandena i regeringsförklaringen vill jag nu ta upp frågan om nya former för prövningen av en viss typ av tätbebyggelse. Samtidigt vill jag ta upp även frågan om kommuns ansvar för förlust på statliga bostadslån för småhus.

Jag vill slutligen anmäla att inom bostadsdepartementet har – med anledning av riksdagens beslut – upprättats en redogörelse för utvecklingen från år 1948 av de bebyggelsereglerande bestämmelserna i BL m. m. Redogörelsen innehåller en sammanställning av vissa för den praktiska tillämpningen betydelsefulla uttalanden av statsmakterna. Vidare återges en del anvisningar som har utfärdats av statens planverk. Redogörelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

2 Gällande bestämmelser

För att mark skall få användas till bebyggelse förutsätts att den har prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Sådan prövning sker vid planläggning enligt BL. I fråga om glesbebyggelse får prövningen även ske i samband med prövning av ansökan om byggnadslov (5 § BL).

För att man skall kunna närmare reglera uppkomsten av tätbebyggelse inom område, som vid översiktlig planläggning har prövats i och för sig lämpat härför, har tätbebyggelse i princip gjorts beroende av att detaljplan, dvs. stadsplan eller byggnadsplan, har fastställts för området. Enligt 56 § 1 mom. fjärde stycket BS gäller nämligen att, inom område som inte ingår i detaljplan, byggnadslov inte får beviljas för nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse i vidare mån än för tillgodoseende av jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov. Genom en regel i 67 § 1 mom. BS ges dock möjlighet för länsstyrelsen att medge undantag från detta s. k. tätbebyggelseförbud, om särskilda skäl föreligger. Om det prövas lämpligt kan länsstyrelsen med stöd av 2 mom. samma paragraf delegera denna befogenhet till byggnadsnämnden.

I fråga om mark som skall utnyttjas för glesbebyggelse innebär bestämmelsen i 5 § BL att lämplighetsprövningen kan ske direkt i samband med behandlingen av ansökan om byggnadslov. Prövningen sker då i allmänhet mot bakgrund av någon form av översiktligt bedömningsunderlag.

De allmänna synpunkter som skall beaktas vid lämplighetsprövningen anges i 9 § andra stycket BS. I 29 § första stycket 1) BS, som reglerar detaljlokaliseringen av byggnader och som gäller inom område med utomplansbestämmelser, dvs. område som inte ingår i detaljplan, sägs att byggnad inte får uppföras med mindre valet av plats för den tillämnade bebyggelsen kan anses lämpligt från allmän synpunkt. Vidare föreskrivs att områden med särskild naturskönhet eller säregna naturförhållanden samt områden

som är lämpade och behövliga för friluftsliv såvitt möjligt skall bevaras.

Det bör observeras att lämplighetsprövningen kan innefatta också andra omständigheter än dem som anges i 29 § första stycket 1) BS. I 38 och 39 §§ BS finns sålunda föreskrifter om byggnads anpassning till landskapsbilden och om hänsyn till bl. a. kulturhistoriskt intressant bebyggelse. Hänsyn måste enligt 56 § 1 mom. BS också tas till bestämmelser i annan lagstiftning, exempelvis naturvårdslagen (1964:822, omtryckt 1974:1025, ändrad senast 1975:196) (NVL).

I fråga om bl. a. jordbrukets byggnader gäller i viss utsträckning särskilda bestämmelser. Ekonomibygnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring utanför område med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan omfattas sålunda inte av bestämmelserna om byggnadslov (35 § BS). Även bostadsbyggnader för dessa näringar är i viss mån särbehandlade. Som har framgått av det förut anförda är de undantagna från det för tätbebyggelse gällande kravet på detaljplan. Däremot finns det ingen särreglering av dessa bostadsbyggnader när det gäller lokaliseringssprövningen. Kraven i 5 § andra stycket BL och 29 § första stycket 1) BS måste alltså uppfyllas.

Prövningen av glesbebyggelsens lokalisering ingår således som ett led i byggnadslovsprövningen. Enligt 55 § 1 mom. BS skall till ansökan om byggnadslov för nybyggnad fogas situationsplan över tomten samt ritningar rörande företaget med behövlig beskrivning. Situationsplanen skall ange den tillämnade byggnadens läge på tomten. Enligt 3 mom. samma paragraf kan byggnadsnämnden, om den finner det lämpligt, medge att ritningar och beskrivningar ges in i mån av arbetets fortgång. Nämnden får i fråga om arbete av mindre omfattning också medge befrielse från skyldigheten att ge in ritning.

Av vad jag nu har sagt framgår att, när det gäller glesbebyggelse, byggnadslov kan vägras därför att platsen för den tillämnade byggnaden inte kan anses lämplig från allmän synpunkt. För att den som ansöker om byggnadslov i sådant fall inte skall drabbas av onyttiga projekteringskostnader föreskrivs i 55 § 3 mom. andra stycket BS, att byggnadsnämnden vid tillämpning av 29 § första stycket 1) BS kan vägra byggnadslov utan tillgång till ritningar rörande företaget. För bedömningen av frågan om en viss byggnad får en från allmän synpunkt lämplig belägenhet är det i allmänhet tillräckligt att sökanden ger in situationsplan och en enkel beskrivning av den tillämnade byggnaden. Bedömer nämnden att lokaliseringen är lämplig, skall nämnden förelägga sökanden att ge in de ytterligare handlingar som behövs för ett slutligt ställningstagande till ansökningen.

3 Föredraganden

3.1 Inledning

Frågan hur man skall åstadkomma en önskvärd bebyggelseutveckling på landsbygden och i övrigt i glest bebyggda områden av landet har på senare tid tilldragit sig en allt större uppmärksamhet. Frågan har vid flera tillfällen tagits upp i riksdagen. Uttalandena i regeringsförklaringen om att bebyggelse i glesbygder och i mindre tätorter skall underlättas och om enklare regler för glesbebyggelse skall ses som en ytterligare markering av frågans betydelse.

Av särskild vikt i debatten om bebyggelseutvecklingen i de nu avsedda områdena blir av naturliga skäl den skillnad i olika hänseenden som i byggnadslagen (BL) och byggnadsstadgan (BS) görs mellan tät- resp. glesbebyggelse. Med tätbebyggelse avses enligt 6 § BL sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör eller kan väntas nödvändigöra särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov. Vid prövning om tätbebyggelse föreligger skall hänsyn tas även till bebyggelse som är att vänta. Annan bebyggelse kallas glesbebyggelse.

För att mark skall få användas till bebyggelse förutsätts att den har prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Sådan prövning sker vid planläggning enligt BL men får i fråga om glesbebyggelse även ske i samband med prövning av ansökan om byggnadslov (5 § BL). Enligt föreskrift i 56 § 1 mom. BS får inom område som inte ingår i detaljplan byggnadslov inte beviljas för nybyggnad som innefattar tätbebyggelse i vidare mån än för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov. Om särskilda skäl föreligger, kan dock enligt en regel i 67 § 1 mom. BS undantag medges från detta s. k. allmänna tätbebyggelseförbud.

Det är framför allt frågor som rör bebyggelsen utanför område med detaljplan som har blivit uppmärksammade under de senaste åren. Till stor del hänger detta samman med den omfattande kommunala planering som blev följden av riksdagens beslut med anledning av prop. 1972:111 omushållningen med mark och vatten. Genom de lagändringar som då beslöts gjordes glesbebyggelsen beroende av en allmän lämplighetsprövning. Det förutsattes därvid att det i vissa angivna situationer skulle finnas möjligheter att medge dispens från detaljplanekravet för tätbebyggelse. Detta skulle kunna ske med stöd av antagen översiktsplan eller annat översiktligt bedömningsunderlag. Bl. a. till följd av statsmakternas beslut i fråga om den fysiska riksplaneringen pågår i praktiskt taget alla landets kommuner ett arbete med kommunöversikter som skall ge vägledning i markanvändningsfrågor. Kommunöversikterna innehåller bl. a. riktlinjer för tillämpningen av detaljplanekravet och för prövningen av tillkommande bebyggelse utanför detaljplan.

Enligt beslut av riksdagen (CU 1975/76:1, rskr 1975/76:45) skall kommunerna som ett led i den fysiska riksplaneringen senast den 31 mars 1977

till länsstyrelserna redovisa resultatet av sitt arbete under planeringsskedet. Dessa redovisningar torde i stor utsträckning komma att innefatta kommunöversikter, som kommunfullmäktige har tagit ställning till. Att översiktsplaneringen på detta sätt nu blir föremål för politiska ställningstaganden ger goda förutsättningar för att åstadkomma en förenkling i fråga om prövningen av bebyggelse i glesbygder och i mindre tätorter. Som kommer att närmare utvecklas i det följande bygger den reform som jag nu avser att föreslå i stor utsträckning på det arbete med översiktlig planering som har bedrivits i kommunerna.

Sedan jag har behandlat denna reform, kommer jag avslutningsvis att ta upp frågan om kommuns ansvar för förlust på statliga bostadslån för småhus, en fråga som närmast berör småhusbebyggelse i glesbygder och i mindre tätorter.

3.2 Allmänna utgångspunkter för en reform

För att få utgångspunkter för en lagreform med omedelbara effekter är det enligt min mening ändamålsenligt att föra in resonemanget på gränsdragningen mellan begreppen tät- och glesbebyggelse och att närmare analysera olika slag av tätbebyggelse.

Det har ofta påtalats i den allmänna debatten att tillämpningen av lagens tätbebyggelsebegrepp i vissa situationer ter sig svårförståelig för den som inte är väl insatt i praxis och olika lagförarbeten. Vad som främst brukar väcka förvåning hos den byggande allmänheten är att redan några få hus på rena landsbygden kan utgöra tätbebyggelse enligt BL. Begreppet tätbebyggelse har alltså fått en så vidsträckt innebörd att det många gånger innefattar även bebyggelse som enligt vanligt språkbruk knappast kan betecknas som tät. Om en tätbebyggelsesituation råder, krävs i princip detaljplan för tillkommande bebyggelse. Från centralt håll har lämnats anvisningar, som går ut på en mer generös dispensgivning i vissa av de här avsedda fallen, om en antagen översiktsplan eller annat underlag, såsom kommunöversikt eller motsvarande, ger tillräckligt underlag för bedömningen. Dessa anvisningar har ännu inte fått tillräcklig genomslagskraft överallt. Till stor del beror detta på att den översiktliga planeringen inom kommunerna hittills inte har haft den fasthet som är nödvändig för bedömning av enskilda ärenden. Översiktsplanerna har inte heller på alla håll varit politiskt förankrade genom beslut av fullmäktige.

Dessa omständigheter har ibland lett till att kravet på detaljplan har åberopats som skäl för att vägra bebyggelse även av ganska begränsad omfattning. Krav på detaljplan för uppförande av enstaka byggnader eller en mindre husgrupp inom områden där det kan antas att bebyggelseutvecklingen endast blir blygsam och där det inte föreligger några konkurrerande markanvändningsanspråk kan många gånger med fog uppfattas som betungande, kostsamt och onödigt.

Huvuddelen av den svenska landsbygden är inte utsatt för något påtagligt exploateringstryck när det gäller bebyggelse. Lagregler och planeringsåtgärder måste utgå från detta faktum. Samtidigt måste det slås fast att den princip, som innebär att allt byggande skall föregås av planmässiga överväganden, inte skall rubbas. Vad som måste belysas är emellertid formerna för dessa planmässiga överväganden.

Det står enligt min mening helt klart att de allmänna förutsättningarna för bebyggelse av nyss angivet slag numera i många fall kan klarläggas genom kommunöversikter eller områdesplaner som har handlagts enligt reglerna i BS om antagen generalplan och att den närmare lokaliseringen kan bedömas på grundval av enkla utredningar.

Mot denna bakgrund och särskilt med hänsyn till att den översiktliga planeringen nu har fått en starkare ställning i kommunerna finner jag det angeläget att åstadkomma en lösning, som principiellt medger att detaljplanekravet kan efterges i fråga om bebyggelse av viss begränsad omfattning. För den prövning som då måste göras bör ledning kunna hämtas från de uttalanden som statsmakterna tidigare har gjort och för vilka en samlad redogörelse finns i bilaga till protokollet i detta ärende.

3.3 Reformens innebörd i stort

När det gäller att bestämma räckvidden av en reform med den inriktning som jag nu har angett anser jag det lämpligt att utgå från de uttalanden som bl. a. riksdagen har gjort om att det – allt eftersom den översiktliga planeringen fortskrider – bör vara möjligt att genom dispens från tätbebyggelseförbudet tillåta uppförande i anslutning till befintlig jordbruksbebyggelse av enstaka ytterligare byggnad för permanent bostadsbehov eller av fritidshus i begränsad omfattning. Det har därvid framhållits att ett särskilt skäl för dispens kan vara just att byggnadsföretaget har stöd i antagen kommunöversikt eller översiktsplan.

Enligt min mening utgör kompletteringar av den typ som nyss har angetts en normal form av byggande som är angelägen från enskild synpunkt och som ofta inte bör möta hinder av hänsyn till de allmänna intressena. Att befintlig bebyggelse på detta sätt utökas i blygsam omfattning utan detaljplan kan exempelvis skapa förutsättningar för att flera familjemedlemmar kan förenas i en sammanhållen gårdsbebyggelse. Detta kan i sin tur underlätta generationsväxlingen inom de s. k. familj jordbruken och förenkla skötseln och övervakningen av andra familjeföretag på landsbygden. En regel som innebär att detaljplanekravet kan släppas beträffande denna typ av bebyggelse skulle medföra att man kan undvika tvist i det enskilda fallet i frågan om en viss byggnad tekniskt sett verkligen är behövlig för driften av ett jordbruk av aktuell typ och om den alltså därmed – i enlighet med 56 § 1 mom. BS – är undantagen från detaljplanekravet eller inte. En sådan regel skulle då också öppna möjlighet för lantbrukare att på lämpligt ställe inom jord-

bruksfastigheten uppföra och därefter hyra ut ett eller annat fritidshus. I vissa fall kan ny bebyggelse på jordbruksfastigheter leda till att det senare framställs önskemål om fastighetsbildning. Jag återkommer till den frågan i det följande (avsnitt 3.10).

Från samhällets synpunkt kan de nu avsedda formerna av bebyggelse vara önskvärda av flera skäl. Om bebyggelsen lokaliseras lämpligt kan den skapa förutsättningar för att det serviceunderlag som finns i glesbygden kan behållas. Bebyggelsen kan därmed bidra till bättre betingelser för en levande bygd. Den kan vidare utgöra ett berikande inslag i landskapsbilden och skapa möjligheter att landskapet hålls öppet.

Även om de nyss berörda uttalandena av bl. a. riksdagen om möjligheterna till dispens från tätbebyggelseförbudet närmast har avsett viss tillkommande bebyggelse på jordbruksfastigheter, kan det enligt min uppfattning inte åberopas något bärande skäl för att låta fastighetens användningssätt vara avgörande för frågan om vilket prövningsunderlag som skall krävas. Även fastighet som är taxerad som annan fastighet måste naturligtvis kunna kompletteras i rimlig utsträckning efter ett enkelt prövningsförfarande. Ett vanligt förhållande är t. ex. att naturliga kompletteringsmöjligheter erbjuder sig inom grupper med äldre, inte planlagd bostadsbebyggelse, där heller ingen plan är att vänta. Enstaka sådana "luckfall" eller "naturliga avrundningar" bör många gånger kunna bedömas utan krav på detaljplan.

Jag vill här peka på att planverket i skrivelsen Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan har gett exempel på begränsad tätbebyggelse, som enligt verkets mening bör kunna medges utan detaljplan, även på mark som inte behöver ingå i jordbruksfastighet, under förutsättning att stöd härför finns i kommunöversikt eller översiktsplan. Följande två situationer anges av planverket:

1. enstaka byggnader i trakter med svag bebyggelseutveckling och där utvecklingen även på sikt bedöms som ringa;
2. mindre, isolerad grupp med fritidshus (3-5 st.), som inte väntas vida-reutvecklas.

Reformen bör alltså öppna möjlighet till ett förenklat prövningsförfarande även på annan fastighet. Nya regler får dock inte utformas så att de kan leda till att det uppstår en omfattande eller på annat sätt olämplig randbebyggelse utanför utbyggda planområden eller så att en hel tätort successivt kan byggas ut i en viss riktning utan stöd av överväganden i detaljplan.

Beträffande omfattningen av den bebyggelse som bör få komma till stånd utan detaljplan är det inte lämpligt att i lagtexten bestämma något visst antal tillåtna byggnader. I stället bör blivande bestämmelser ges en sådan utformning att beslutande myndigheter, med beaktande av de faktiska omständigheterna i varje särskilt fall, får ta ställning till bestämmelsernas tillämplighet.

Den kommunala översiktsplaneringen kan visserligen ännu inte på alla håll sägas ha kommit så långt att den generellt medger att de nu avsedda

bebyggelseformerna kan lämplighetsprövas från alla väsentliga synpunkter. Jag anser emellertid ändå att tiden nu är mogen att genom en lagändring öppna åtminstone en viss valmöjlighet för de beslutande myndigheterna i fråga om det prövningsunderlag som skall krävas. Det bör alltså göras möjligt att antingen upprätthålla detaljplanekravet eller att efterge det när det gäller en viss kategori av tätbebyggelse. Jag återkommer senare till hur denna valmöjlighet bör utnyttjas (avsnitt 3.6).

Sammanfattningsvis innebär reformen att bebyggelse, som bör vara ett både normalt och önskvärt inslag i samhällsutvecklingen, inte längre skall behöva behandlas som dispensfall, dvs. enligt regler som närmast är tänkta för undantagssituationer. I stället skall sådan bebyggelse kunna lämplighetsprövas enligt bestämmelser som är avsedda för just dessa bebyggelseformer.

3.4 Lagteknisk lösning

Jag vill redan nu ta upp frågan om hur det förslag som jag nyss har skisserat bör utformas lagtekniskt. En tänkbar utväg är att justera legaldefinitionen av tätbebyggelse i 6 § BL så att den kategori av bebyggelse som skall omfattas av reformen kommer att falla utanför begreppet tätbebyggelse. Jag är dock inte beredd att nu föreslå en sådan lösning. De grundläggande elementen i definitionen, som har funnits sedan lagens tillkomst, bör således tills vidare behållas. Jag är inte heller beredd att nu ta bort det inslag av framåtsyftande bedömning i tätbebyggelsefrågor som infördes genom 1971 års lagändring och som har avhandlats i den redogörelse som finns i bilagan till protokollet i detta ärende.

Jag förordar därför i stället en annan metod som innebär att man behåller den nuvarande innebörden av begreppen tätbebyggelse och glesbebyggelse men genom ett tillägg till 5 § BL anger att tätbebyggelse av mindre omfattning inte behöver lämplighetsprövas genom detaljplan utan även får prövas i samband med prövning av ansökan om byggnadslov. En bestämmelse med sådant innehåll bör tas upp i paragrafens andra stycke.

Innebörden av denna bestämmelse blir alltså att lämplighetsprövningen får ske i samma former som gäller beträffande glesbebyggelse, dvs. med stöd av kommunöversikt eller översiktsplan, som har upprättats i samråd med länsstyrelsen och fastighetsbildningsmyndigheten och antagits av kommunfullmäktige. Jag återkommer i det följande (avsnitt 3.6) till vad som bör iakttas vid lämplighetsprövningen.

Även när det gäller förfarandet vid prövning av ansökningar om byggnadslov kan alltså de regler som nu gäller beträffande glesbebyggelse bli tillämpliga i de fall byggnadsföretaget anses innefatta tätbebyggelse av mindre omfattning. Dessa regler är enligt min mening så utformade att de medger en lokaliseringssprövning i former som inte kan anses särskilt betungande för sökanden. Anledning saknas därför att i detta sammanhang föreslå någon ändring av reglerna för byggnadslovsprövning.

Jag vill emellertid något belysa hur grannes intresse skall tillgodoses. I byggnadslagstiftningen finns inget krav på att yttrande från grannar skall inhämtas i ärenden om byggnadslov. Av en bestämmelse i 58 § 1 mom. BS framgår dock indirekt att så kan ske. Där föreskrivs nämligen att sakägare, som av byggnadsnämnden har hörts i ärendet, skall underrättas om beslut angående beviljat byggnadslov. I sådant beslut skall enligt samma bestämmelse tas in anmaning till sökanden att underrätta bl. a. grannarna om beslutet. Granne är behörig att föra talan mot beslut om byggnadslov om han berörs av beslutet.

Om det däremot gäller ett ärende angående undantag från tätbebyggelseförbudet eller från vissa andra angivna förbud mot nybyggnad skall enligt en uttrycklig bestämmelse i 67 § 3 mom. BS granne få tillfälle att yttra sig innan tillstånd ges, om tillståndet kan inverka på hans rätt. Även i sådana ärenden är granne behörig att föra talan mot beslut om tillstånd.

I nuvarande bestämmelser finns det alltså inget krav på att byggnadsnämnden skall inhämta yttrande från granne i ett byggnadslovsärende som gäller glesbebyggelse. Den reglering som nu föreslås för tätbebyggelse av mindre omfattning avses bli identisk med den som f. n. gäller för glesbebyggelse. Det finns därför inte anledning att ställa krav på att byggnadsnämnden alltid skall inhämta yttrande från granne över ansökan om byggnadslov till byggnadsföretag, som innefattar tätbebyggelse av mindre omfattning. När det gäller ett byggnadsföretag som kan antas inverka på någon grannes rätt, skall dock nämnden givetvis inhämta grannens synpunkter innan ärendet avgörs. Detta behöver inte – lika litet som f. n. i fråga om glesbebyggelse – föreskrivas i lag.

Den föreslagna ändringen i 5 § BL föranleder ett tillägg till 56 § 1 mom. fjärde stycket BS. Jag återkommer till den frågan i specialmotiveringen.

3.5 Begreppet tätbebyggelse av mindre omfattning

När det gäller att konstatera om ett byggnadsföretag över huvud taget innefattar tätbebyggelse måste till en början beaktas byggnadens användningssätt, storlek och liknande egenskaper. Jag vill här erinra om att smärre byggnadsföretag som avses endast som komplement till annan bebyggelse, t. ex. uppförande av uthus, garage eller sjöbod, vanligen anses falla utanför tätbebyggelsebegreppet. Det är emellertid inte tillräckligt att enbart betrakta det enskilda byggnadsföretag som avses i ansökningen. Även karaktären på och omfattningen av den bebyggelse som finns på platsen måste ingå i bedömningen. Inte heller detta är emellertid tillräckligt. Till följd av det framåtsyftande momentet i tätbebyggelsedefinitionen i 6 § BL måste man ta hänsyn också till den bebyggelse som kan väntas uppstå i framtiden. Det kan därvid vara av stor betydelse vilka avsikter beträffande områdets framtida användning som har kommit till uttryck i den översiktliga kom-

munala planeringen. En översiktsplan som anger att exploatering av ett visst område skall ske bör således föranleda den bedömningen att varje tillkommande bebyggelse blir att anse som tätbebyggelse, även om ännu inga direkta bebyggelseanspråk har väckts som berör detta område. Å andra sidan kan en översiktlig plan även utvisa att viss tätbebyggelse kan tillåtas utan detaljplanering.

Om byggnadsföretaget anses innefatta tätbebyggelse har byggnadsnämnden enligt det förslag som jag nu lägger fram att ta ställning till om tätbebyggelsen är av mindre omfattning eller inte. Jag vill här ange några riktlinjer för ställningstagandet till denna fråga.

Det är uppenbart att man även i detta provningsled måste beakta förhållandena i stort inom området. Detta medför att, om byggnadsföretaget innebär en utökning av ett planområde som kan betecknas som fullt utbyggt, redan en enda tillkommande byggnad vanligen bör anses innefatta tätbebyggelse som inte är av mindre omfattning. Den nu föreslagna regleringen bör inte heller tillämpas beträffande bebyggelse inom ett tämligen orört område, där önskemålen om exploatering är eller kan väntas bli betydande och som för den skull med tillämpning av det framåtsyftande momentet i 6 § BL måste betecknas som område där varje tillkommande bebyggelse bör hänföras till tätbebyggelse.

Att förhållandena i omgivningen skall påverka bedömningen medför att utrymmet för icke detaljplanerad tillskottsbebyggelse måste anses vara starkt begränsat inom exempelvis de områden som i samband med den fysiska riksplaneringen har utpekats som högexploaterade eller obrutna kuster. Områden av detta slag bör alltså vanligen inte komma i fråga för ytterligare utbyggnad med tillämpning av den nu föreslagna bestämmelsen. Viss bebyggelse för den bofasta befolkningens behov bör dock kunna prövas utan detaljplan. Även viss begränsad, kompletterande fritidsbebyggelse bör kunna prövas utan detaljplan inom områden som på grund av tidigare bebyggelse eller naturens beskaffenhet inte kan utnyttjas för det rörliga friluftslivet.

Jag har förut sagt att begreppet tätbebyggelse av mindre omfattning måste tolkas mot bakgrund av de lokala förhållandena. Jag vill dock framhålla att den nya möjligheten till lämplighetsprövning är avsedd att tillämpas endast i de fall då det är fråga om ett relativt begränsat antal byggnader, huvudsakligen sådana som skall användas för bostadsändamål. Det bör därvid inte göras någon skillnad mellan permanent bostadsbebyggelse och fritidshus. Möjlighet bör vidare finnas att medge enstaka byggnad för handels-, hantverks- eller annat serviceändamål eller för småindustri utan negativa verkningar på miljön. Däremot kan naturligtvis inte etablering av industrier och liknande anläggningar med planmässiga konsekvenser av någon betydelse eller med påtagliga effekter på arbetsmarknaden innefattas i begreppet tätbebyggelse av mindre omfattning.

Över huvud taget bör som riktmärke gälla att den föreslagna ordningen inte skall tillämpas om en byggnad eller en bebyggelsegrupp nu eller senare

framkallar behov av gemensamma anordningar av mer betydande omfattning eller krav på allmänna va-anläggningar o. d.

3.6 Lämplighetsprövningen och formerna för denna

Jag har tidigare (avsnitt 3.4) föreslagit att prövningen av tätbebyggelse av mindre omfattning får ske i samma former som nu gäller i fråga om glesbebyggelse. Prövningen kan alltså göras antingen genom planläggning enligt BL eller direkt i byggnadslovsärendet. I det förra fallet kan prövningsunderlaget utgöras av antingen fastställd generalplan eller detaljplan.

Oavsett om den allmänna lämplighetsprövningen sker genom fastställd generalplan eller om den görs direkt i byggnadslovsärendet, blir bestämmelsen i 29 § första stycket 1) BS tillämplig vid byggnadslovsprövningen. Enligt denna bestämmelse får byggnad inte uppföras med mindre valet av plats för den tillämnade bebyggelsen kan anses lämpligt från allmän synpunkt. Prövningsunderlaget torde normalt utgöras av översiktlig planering i annan form än fastställd generalplan. Av särskild betydelse härvidlag blir de riktlinjer som anges i kommunöversikterna.

Jag vill här peka på att riktlinjer i kommunöversikt kan få rättsverkningar genom att de på ett enkelt sätt omformas till bestämmelser i fastställd generalplan. I planverkets rapport 29, Exempel på kommunöversikter (s. 12) ges anvisningar om upprättandet av sådan generalplan.

Inledningsvis har jag framhållit betydelsen av att reformen kan knyta an till det pågående arbetet med kommunöversikterna. Reformförslaget kommer vid en tidpunkt som nära ansluter till den då kommunöversikterna överlämnas från kommunerna till länsstyrelserna för vidare behandling. I arbetet med upprättande av kommunöversikter har den tillämpning av dessa som jag nu föreslår inte alls varit förutsatt. Kommunöversikterna är alltså inte tillkomna i syfte att reglera tätbebyggelse av mindre omfattning. Det kan förefalla som om dessa omständigheter skapar svårigheter att på ett meningsfullt sätt passa in den föreslagna lagändringen i den fortlöpande översiktsplaneringen. Jag anser det därför viktigt att göra klart hur denna fråga bör lösas.

Kommunöversikterna innehåller i de flesta fall riktlinjer som rör bebyggelse utanför detaljplanlagda områden. Dessa riktlinjer kan t. ex. innebära att viss tätbebyggelse får ske utan någon planläggning, dvs. formellt genom dispens från detaljplanekravet. De kan i andra fall innebära en rekommendation om viss ytterligare utredning, i form av områdesplan eller liknande, som förutsättning för tätbebyggelse. Även i en del av dessa fall förutsätts den formella tillåtlighetsprövningen ske genom dispens. Bebyggelse som enligt riktlinje i kommunöversikt bör kunna medges genom dispens bör enligt min mening – om den föreslagna ändringen i 5 § BL genomförs – i stället kunna prövas i den nya ordningen.

På det sätt som jag nu har angett bör det föreslagna prövningssystemet

kunna i ett första skede anknytas till riktlinjerna i kommunöversikterna. Jag är medveten om att det ändå kan uppstå tolkningssvårigheter i den praktiska tillämpningen. Jag är emellertid övertygad om att dessa svårigheter efter hand kommer att klaras upp i det fortlöpande samarbetet mellan länsstyrelse och kommuner. Jag förutsätter också att kommunöversikterna i ett senare skede kommer att överarbetas och att en given utgångspunkt därvid blir att de direkt anpassas efter den nu föreslagna prövningsordningen.

Som jag redan har nämnt är förslaget utformat så att det ger kommunerna valmöjlighet när det gäller prövningsunderlaget. Det skall alltså stå kommunen fritt att, även för bebyggelse som i och för sig faller under den nu föreslagna regleringen, ställa krav på detaljplan. När det gäller valet av prövningsunderlag vill jag – utöver vad jag redan har framhållit – anföra följande.

Inom vidsträckt område av landet är förhållandena sådana att varken den väntade bebyggelseutvecklingen eller hänsynen till den vetenskapliga naturvårdens, kulturminnesvårdens eller det rörliga friluftslivets krav behöver utgöra något hinder mot tätbebyggelse av mindre omfattning. I sådana fall, där det enligt den översiktliga planeringen inte finns några motstående allmänna intressen beträffande markanvändningen, bör som regel inget krav på detaljplan ställas upp. Detta betyder att en enkel prövning i byggnadslovsärendet bör vara fullt tillräcklig inom större delen av den svenska landsbygden.

Många sådana fall kommer att utgöras av bebyggelse som avses ske i anslutning till befintlig bebyggelse. Även när det gäller bebyggelse som inte avses direkt ansluta till befintlig bebyggelse bör emellertid en lokaliseringsprövning i byggnadslovsärendet vara tillräcklig i de flesta fall. Kan lokaliseringen antas ge upphov till ett exploateringsstryck som kan leda till bebyggelse utan närmare planmässigt samband, bör kravet på detaljplan dock upprätthållas.

Som jag förut har antytt är den översiktliga planeringen av ganska skiftande natur i olika kommuner. En väsentlig faktor vid valet av prövningsordning måste vara kvaliteten på det översiktliga planunderlaget. Endast om materialet ger säker ledning för lokaliseringsprövningen, bör detaljplan kunna undvaras. Man måste alltså ställa vissa krav på en kommunöversikt eller översiktsplan för att den skall kunna läggas till grund för ett byggnadslov. Frågor som med stöd av kommunöversikten bör kunna bedömas – antingen genom någon form av områdesplan eller direkt i byggnadslovsärendet genom en enkel utredning – är exploateringsgraden inom området, tillgången på strövområden, byggnadsföretagets konsekvenser från trafiksynpunkt, dess omgivningspåverkan i övrigt, anspråken på byggnadens utformning och anpassning till miljön, vilka gemensamhetsanläggningar som erfordras och hur skyldigheten att utföra dessa skall regleras. Givetvis är dock inte samtliga nyss uppräknade aspekter lika framträdande i alla byggnadslovsärenden. Om en tillräckligt noggrann sakprövning av byggnadslovs-

ärendet inte anses kunna ske på grundval av det översiktliga planmaterialet, bör byggnadslov inte beviljas utan detaljplan.

I fråga om lokalisering av bebyggelse på jordbruksfastighet vill jag stryka under vikten av att inte produktiv jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse.

På grund av de skiftande förhållanden som råder i olika delar av landet kommer lokala variationer att uppstå i fråga om tillämpningen av det föreslagna prövningssystemet. I regioner med stor befolkningstäthet och med tendens till kraftig utveckling även i framtiden måste rimligen i de flesta byggnadsärenden ställas högre krav på detaljeringsgraden hos bedömningsunderlaget än exempelvis i kommunerna i de s. k. skogslänen. Skillnaderna medför naturligen att riktlinjerna i den översiktliga planeringen utformas på olika sätt. Detta leder i sin tur till att förslaget får varierande praktisk betydelse i olika landsändar. Jag finner detta vara helt naturligt och anser inte att det minskar värdet av den föreslagna reformen.

3.7 Om- och tillbyggnader

En om- eller tillbyggnad som inte alls anses inverka på behovet av särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov behandlas i praxis i samma former som glesbebyggelse och kräver alltså inte dispens från detaljplanekravet. Det är alltså bara om byggnadsföretaget är ägnat att i något hänseende påverka behovet av gemensamhetsanläggningar som reglerna om tätbebyggelse blir tillämpliga.

De nuvarande bestämmelserna i 56 § 1 mom. fjärde stycket BS medför att byggnadslov för sådan om- eller tillbyggnad, som är att hänföra till nybyggnad och dessutom innefattar tätbebyggelse inom område utanför detaljplan, inte får meddelas utan dispens enligt 67 § 1 mom. BS. Vid dispensprövningen måste således avgöras om särskilda skäl för tillstånd föreligger.

Den nu föreslagna regeln i 5 § andra stycket BL blir tillämplig även på om- och tillbyggnader i områden utanför detaljplan. I tillståndsärende angående om- eller tillbyggnad skall således avgöras om åtgärden innefattar tätbebyggelse av mindre omfattning. En avgörande omständighet vid denna bedömning bör enligt min mening vara i hur hög grad åtgärden påverkar kraven på gemensamma anordningar. Till tätbebyggelse hänförliga om- och tillbyggnader som inte är av sådan omfattning eller art att de förändrar byggnadens användningssätt eller kan beräknas medföra ett avsevärt intensivare utnyttjande av fastigheten torde som regel kunna anses innefatta tätbebyggelse av mindre omfattning. Det kan emellertid finnas om- och tillbyggnader som i sig inte är omfattande men som avser sådant ändamål att de leder till krav på stora förändringar beträffande gemensamhetsanordningarna. Så kan t. ex. vara fallet när om- och tillbyggnader medför krav

på förbättringar av va-anordningarna inom ett bebyggelseområde. I sådana fall bör åtgärden inte anses innefatta tätbebyggelse av mindre omfattning.

Även när det gäller om- och tillbyggnad måste begreppet tätbebyggelse av mindre omfattning avgränsas med hänsyn till det framåtsyftande momentet i tätbebyggelsedefinitionen. Ibland kan även en mindre tillbyggnad – om den betraktas i ett större sammanhang – väntas i framtiden tvinga fram så genomgripande åtgärder för att tillgodose gemensamma behov att tillbyggnaden på grund härav bör hänföras till tätbebyggelse som inte är av mindre omfattning. Detta kan exempelvis vara fallet inom områden med ett stort bebyggelsetryck och vidare inom bebyggelseområden där det är sannolikt att ett större antal fastighetsägare kommer med önskemål om till- eller ombyggnad. I sådana fall bör alltså detaljplan utgöra den normala formen för lämplighetsprövningen. Om- och tillbyggnader med befarade verkningar av angivet slag bör således inte regleras med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen.

Genom att den föreslagna bestämmelsen om tätbebyggelse av mindre omfattning kommer att gälla även om- och tillbyggnad, kommer tätbebyggelseförbudet inte längre att utgöra hinder för byggnadslov i om- och tillbyggnadsfall som byggnadsnämnden anser sig kunna bedöma utan detaljplan. Det bör påpekas att det i dessa fall inte sker någon prövning enligt bestämmelsen i 29 § första stycket 1) BS, eftersom denna reglerar endast uppförande av ny byggnad. Någon bedömning av byggnadsföretagets lämplighet med hänsyn till valet av plats för den tillämnade bebyggelsen kommer alltså inte till stånd. Detta bör emellertid enligt min uppfattning inte inge några betänkligheter. Om kommunen har för avsikt att inom nära framtida tid få till stånd en ändring i markanvändningen, kan om- och tillbyggnader som innefattar tätbebyggelse av mindre omfattning hindras genom att byggnadsnämnden vägrar byggnadslov i avvaktan på detaljplan.

3.8 Överprövning

En betydande fördel med den ordning som jag har förordat är enligt min mening att avgörandet om tätbebyggelse av mindre omfattning kan tillåtas utan detaljplan sker genom beslut som i alla kommuner fattas på lokal nivå av den egna byggnadsnämnden och inte genom dispens. Även byggnadsnämnder som f. n. inte har befogenhet att medge dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet kan alltså härigenom själva bestämma över tillkomsten av den begränsade tätbebyggelsen. Detta ligger i linje med den allmänna utvecklingen inom samhällsplaneringen i riktning mot ett större mått av kommunalt självbestämmande. Samtidigt vill jag emellertid erinra om att förslaget i stort bygger på att principiella riktlinjer för prövningen av de enskilda ärendena skall återfinnas i kommunöversikt eller översiktsplan som har upprättats i samråd med länsstyrelsen och antagits av kommunfullmäktige.

Om byggnadsnämnden har meddelat byggnadslov till en åtgärd, som anses innefatta tätbebyggelse av mindre omfattning, kan länsstyrelsen upphäva beslutet om besvär anförts, t. ex. av ägaren till en grannfastighet. För bifall till en sådan besvärstalan torde krävas att grannen kan visa att hans rätt på något sätt kränks genom byggnadsföretaget. Det torde således bara i undantagsfall bli möjligt för länsstyrelsen att ändra byggnadsnämndens beslut att meddela byggnadslov.

Finner byggnadsnämnden att den nu föreslagna bestämmelsen i 5 § andra stycket BL inte är tillämplig och att inte heller dispens enligt 67 § 1 mom. BS från tätbebyggelseförbudet bör komma i fråga, kan nämnden antingen överlämna ärendet till länsstyrelsen med ett avstyrkande yttrande i dispensfrågan eller – om nämnden har den befogenheten – besluta att vägra dispens. I det sistnämnda fallet kan sökanden anförda besvär hos länsstyrelsen. I båda fallen kan sökanden hos länsstyrelsen åberopa den föreslagna bestämmelsen i 5 § andra stycket BL. Normalt iakttar länsstyrelsen försiktighet med att ändra byggnadsnämndens ställningstagande i frågor som det här gäller. Om emellertid länsstyrelsen av rättviseskäl eller eljest gör en annan bedömning än nämnden i fråga om behovet av detaljplan, kan länsstyrelsen antingen bevilja dispens eller finna dispensprövning inte behövas med hänsyn till den nu föreslagna bestämmelsen. I båda fallen är nämnden behörig att fullfölja talan mot länsstyrelsens beslut.

Enligt reglerna i 71 § 2 mom. BS kan länsstyrelsens beslut överklagas till kammarrätten eller till regeringen beroende på beslutets art. Kompetensfördelningen har härvid i huvudsak skett efter principen att ärenden som främst rör frågor om lämplighet eller ändamålsenlighet skall avgöras av regeringen, medan däremot ärenden med starka inslag av rättsfrågor prövas av kammarrätten. Till de beslut som skall överklagas till regeringen hör sådana som avser tillämpningen av 29 § första stycket 1) BS eller som rör undantag från tätbebyggelseförbudet enligt 67 § BS. I dessa fall innefattar nämligen beslutet en bedömning av byggnadsföretagets lämplighet från allmän synpunkt.

I 71 § 2 mom. fjärde stycket BS ges bestämmelser om besvär i s. k. blandade mål, dvs. beslut i frågor av vilka någon eller några hör till regeringens kompetensområde medan övriga frågor ankommer på kammarrätten. Bestämmelserna innebär att talan mot sådant beslut skall anföras hos kammarrätten. Enligt 9 § lagen (1971:289, ändrad senast 1976:562) om allmänna förvaltningsdomstolar skall kammarrätten med eget yttrande överlämna sådana mål till regeringens prövning, om frågorna inte kan avgöras var för sig. Detta innebär att regeringen avgör hela målet sedan kammarrätten har yttrat sig.

Det förslag som jag har lagt fram innebär att byggnadslovsärenden avseende tätbebyggelse av mindre omfattning kommer att prövas mot bakgrund av gällande utomplansbestämmelser. Av särskild vikt därvidlag blir naturligtvis bestämmelsen i 29 § första stycket 1) BS. Om länsstyrelsens

beslut enbart rör tillämpning av denna bestämmelse, blir regeringen sista instans också för ärenden som rör tätbebyggelse av mindre omfattning, något som jag finner vara ändamålsenligt. Även beträffande avgöranden som inte enbart rör tillämpningen av den nyss berörda utomplansbestämmelsen kommer – till följd av reglerna för handläggning av blandade mål – den allmänna lämplighetsprövningen normalt att göras av regeringen.

Mot bakgrund av det nu anförda är det enligt min mening inte påkallat med någon ändring av fullföljdsbestämmelserna.

Jag vill slutligen erinra om ett korrektiv som staten disponerar över, om en kommun till äventyrs skulle komma att utnyttja möjligheterna till förenklat förfarande på ett sätt, som uppenbarligen inte är förutsatt. Till förekommande av tätbebyggelse kan nämligen regeringen enligt 87 § BL meddela det förbud mot nybyggnad som behövs för ändamålet. Länsstyrelsen kan i egenskap av tillsynsmyndighet väcka fråga hos regeringen om utfärdande av sådant nybyggnadsförbud.

Jag anser det dock inte sannolikt att utvecklingen kommer att ta sådan riktning att statliga ingripanden blir aktuella. Genom det samarbete som har utvecklats mellan länsstyrelse och kommuner bör det finnas förutsättningar att nå enighet om markanvändningen inom riksintressanta områden. Vid detta samråd bör det kunna klarläggas om den av kommunen avsedda tillämpningen av detaljplanekravet stämmer överens med avsikterna i lagstiftningen och med riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen.

3.9 Samordning med annan tillståndsprövning

Den föreslagna reformen kan bli tillämplig på bebyggelse inom områden som ingår i region- eller generalplan eller som omfattas endast av utomplansbestämmelser. Reformen kan i en del fall få betydelse också när det gäller bedömning av byggnadsföretag inom områden med s. k. administrativa nybyggnadsförbud. Vissa sådana förbud kan utfärdas i avbidan på planläggning eller planändring (t. ex. 15 och 35 §§ samt 109 § första stycket BL). En annan kategori av nybyggnadsförbud syftar till att speciella intressen skall tas tillvara vid tillåtighetsprövning av byggnadsföretag (t. ex. 81, 82 och 86 §§ BL).

Om prövningen av en ansökan om undantag från nybyggnadsförbud utfaller så att byggnadsföretaget inte anses motverka syftet med förbudet, återstår det, innan byggnadslov kan meddelas, att pröva byggnadsföretaget även mot bakgrund av de bestämmelser angående markanvändningen som i övrigt kan gälla för området. I vissa fall uppkommer därvid frågan om byggnadsföretaget innebär tätbebyggelse och alltså därigenom är underkastat det allmänna tätbebyggelseförbudet eller om det utgör glesbebyggelse som kan lämplighetsprövas utan detaljplan. Här kan alltså den av mig föreslagna regleringen bli tillämplig.

Även när det gäller byggnadsföretag inom områden som omfattas av föreskrift enligt naturvårdslagen (NVL) t. ex. inom strandskyddsområde (15 och 16 §§) eller naturreservat (7–12 §§), kan de nu föreslagna reglerna läggas till grund för bedömning av den särskilda frågan om vilket planmässigt underlag, som vid tillämpning av byggnadslagstiftningen krävs för tillståndsprovningen.

Både när det gäller ärenden om dispens från administrativa nybyggnadsförbud och i fråga om ärenden om tillstånd till byggnadsföretag inom område med förordnande enligt NVL är beslutsprocessen så utformad att det principiellt är länsstyrelsen som är första instans. Delegation av beslutanderätten kan dock förekomma, nämligen till byggnadsnämnd i de fall som regleras i BL (67 § 2 mom. BS) och till kommunal myndighet i vissa tillståndsärenden enligt NVL (43 § NVL). I de fall där beslutanderätten har delegerats på detta sätt uppstår inga problem med samordningen mellan byggnadslovsprovningen och provningen av ansökan om undantag från nybyggnadsförbud eller naturvårdsföreskrift. Vad som däremot kan behöva belysas något är samordningsfrågorna i de ärenden där frågan om undantag från nybyggnadsförbud eller naturvårdsföreskrift prövas av länsstyrelsen i första instans.

Jag vill först erinra om hur samordningen vanligtvis sker i dag när det i ett och samma ärende förekommer fråga om dels dispens från nybyggnadsförbud eller tillstånd enligt NVL, dels dispens från tätbebyggelseförbudet. Därvid tillämpas i allmänhet en handläggningsordning som förordades i samband med lagstiftningen om den fysiska riksplaneringen (prop. 1972:111, bil. 2 s. 323 f och planverkets skrivelse Lämplighetsprovning av bebyggelse utanför detaljplan). Handläggningsordningen innebär att, om det krävs tillstånd som skall meddelas av länsstyrelsen, byggnadsnämnden med eget yttrande överlämnar hela ärendet till länsstyrelsen för avgörande. Härigenom kan en samlad tillåtighetsprovning göras. Som regel tillämpas detta förfarande även i de fall befogenheten att medge dispens från tätbebyggelseförbudet har delegerats till byggnadsnämnden med stöd av 67 § 2 mom. första stycket BS.

Från sökandens synpunkt finns det skäl som talar för att motsvarande förfarande bör tillämpas också beträffande de byggnadsföretag som den föreslagna bestämmelsen i 5 § andra stycket BL avser att reglera. Även i sådana situationer kan det ju vara av värde för sökanden att få ett enda beslut som innefattar avgörande av samtliga aktuella tillåtighetsfrågor. Det finns emellertid en principiellt viktig skillnad mellan dispens från tätbebyggelseförbudet och den nu föreslagna beslutsordningen beträffande tätbebyggelse av mindre omfattning. I det förstnämnda fallet har befogenheten att fatta beslut lagts på länsstyrelsen med möjlighet för denna att delegera befogenheten till byggnadsnämnden. Sker delegation kan nämnden avstå från att utnyttja sin befogenhet, vilket också enligt vad jag nyss nämnde brukar tillämpas i ärenden där det krävs även tillstånd som skall meddelas av länsstyrelsen. De nu föreslagna reglerna om tätbebyggelse av mindre

omfattning innebär däremot att byggnadsnämnden skall pröva tillåtlighetsfrågan i första instans i samband med byggnadslovsprövningen. Denna befogenhet kommer nämnden inte att kunna överlämna till länsstyrelsen.

Detta bör få till följd att byggnadsnämnden, om den anser byggnadsföretaget innefatta tätbebyggelse av mindre omfattning som kan medges utan krav på detaljplan, hänskjuter till länsstyrelsen endast den fråga som det ankommer på länsstyrelsen att pröva, nämligen frågan om dispens från det särskilda nybyggnadsförbudet eller naturvårdsföreskriften. Det kan vara lämpligt att nämnden i samband med hänskjutandet tillkännager sin uppfattning att det är fråga om tätbebyggelse av mindre omfattning som inte kräver detaljplan. I ett sådant fall har länsstyrelsen ingen anledning att ta ställning till tätbebyggelsefrågan. Medger länsstyrelsen den sökta dispensen, återstår det för nämnden att i byggnadslovsärendet göra den ytterligare prövning som ankommer på nämnden.

Jag vill framhålla att byggnadsnämndens yttrande givetvis bör vara grundat på riktlinjer i kommunöversikt eller på översiktsplan. Kommunen och länsstyrelsen har alltså haft möjlighet att genom samråd under den översiktliga planeringen komma fram till en gemensam uppfattning om formerna för prövning av bebyggelse i det aktuella området.

Jag vill också kort beröra det fall då sökanden ger in ansökan om dispens från administrativt nybyggnadsförbud eller naturvårdsföreskrift direkt till länsstyrelsen. Sådana ärenden bör normalt remitteras till byggnadsnämnden för yttrande. Därigenom får nämnden tillfälle att ange om den bedömer byggnadsföretaget som glesbebyggelse, som tätbebyggelse av mindre omfattning för vilken detaljplan inte krävs eller som sådan tätbebyggelse som fordrar dispens. I det sistnämnda fallet bör anges om särskilda skäl för dispens anses föreligga. Ärendet kan därefter prövas av länsstyrelsen på samma sätt som om ansökningen hade kommit in till nämnden.

3.10 Samordning med fastighetsbildningslagen

De villkor för fastighetsbildning som gäller från allmän synpunkt är samlade i 3 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988, omtryckt 1971:1035, ändrad senast 1975:1138) (FBL). I 2 och 3 §§ finns villkor som syftar till samordning med tillämpningen av BL.

Enligt 2 § skall fastighetsbildning ske i överensstämmelse med gällande planer enligt BL. Om det i övrigt gäller några särskilda bestämmelser om markens användning eller bebyggande, t. ex. utomplansbestämmelser, får syftet med dessa bestämmelser inte motverkas genom fastighetsbildningen.

Enligt 3 § får fastighetsbildning utanför områden med detaljplan inte ske om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området. Dessa villkor är tillämpliga dels generellt vid fastighetsbildning för bebyggelse, dels vid fastighetsbildning för annat ändamål än bebyggelse såvida fastig-

hetsbildningen sker inom område med tätbebyggelse. Villkoren gäller alltså inte vid fastighetsbildning för annat ändamål än bebyggelse inom område där glesbebyggelse föreligger.

De anförda bestämmelserna innebär bl. a. att det inte finns något krav på att byggnadslov eller tätbebyggelsedispens skall ha meddelats för att fastighetsbildning för bebyggelse skall få ske. Den som avser att skaffa en tomt och bygga ett hus har därför valfrihet att först aktualisera antingen fastighetsbildningsfrågan eller byggnadsfrågan.

Jag anser det nödvändigt att i detta sammanhang kort beröra hur fastighetsbildningsfrågan lämpligen bör behandlas i fall då det är fråga om tätbebyggelse av mindre omfattning.

Av vad jag nyss anförde framgår att fastighetsbildningen i de nu avsedda fallen skall ske med ledning av de förut redovisade villkoren i 3 kap. 3 § FBL. Av 4 kap. 25 § första stycket FBL följer att fastighetsbildningsmyndigheten bör samråda med planmyndigheterna, dvs. främst byggnadsnämnden. Syftet med samrådsföreskriften i förening med villkoren i 3 kap. 3 § är att fastighetsbildningsmyndighetens ställningstagande i fastighetsbildningsfrågan skall bli anpassat till byggnadsnämndens bedömning av byggnadsfrågan. En långtgående samordning vid handläggningen har också förespråkats av föredragande departementschefen i samband med 1972 års lagstiftning om hushållning med mark och vatten (prop. 1972:111, Bil. 2 s. 326).

Det är alltså avsett att byggnadsnämndens inställning normalt skall vara utslagsgivande för bedömningen av fastighetsbildningens tillåtlighet. Denna princip skall självfallet gälla även när det är fråga om fastighetsbildning för tätbebyggelse av mindre omfattning. I sådant fall har byggnadsnämnden att belysa byggnadsföretagets allmänna lämplighet på samma sätt som om åtgärden hade syftat till glesbebyggelse. Nämnden skall alltså beakta huruvida åtgärden försvårar områdets ändamålsenliga användning eller föranleder olämplig bebyggelse. Därvid har nämnden att anlägga motsvarande betraktelsesätt som vid en tänkt prövning av en ansökan om byggnadslov på den aktuella platsen. Nämnden skall med andra ord grunda sitt ställningstagande på de tankar som ligger bakom den föreslagna regeln i 5 § andra stycket BL.

Nu angivna förhållanden gör att det enligt min mening saknas anledning att ändra fastighetsbildningsvillkoren i 3 kap. 3 § FBL för att avsikterna med reformförslaget skall kunna beaktas även vid prövning av fastighetsbildningsfrågor. Jag vill dock stryka under betydelsen av att samråd mellan kommunen och fastighetsbildningsmyndigheten sker redan vid upprättande eller ändring av kommunöversikten.

Jag vill avslutningsvis något beröra ett problem som har nära samband med fastighetsbildningsfrågor. Problemet aktualiseras ibland i jordbruksområden med stort värde från exempelvis naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till det rörliga fritillskivet. Beträffande sådana områden kan det fö-

rekomma att det i kommunöversikt eller översiktsplan, som har antagits av kommunfullmäktige, anges att endast bostadsbebyggelse som hänger samman med jordbruksföretagen får uppföras. Syftet med en sådan bestämmelse kan vara att generationsväxling inom företagen skall underlättas eller att viss uthyrningsrörelse skall kunna etableras. Däremot vill man förhindra bebyggelse som kan medföra avstyckning av särskilda fritidsfastigheter.

„Vid prövning av ansökan om byggnadslov som rör sådant område kan det uppstå tveksamhet om lokaliseringens lämplighet just med hänsyn till risken att marken kan komma att omvandlas till en särskild fritidsfastighet i samband med en framtida fastighetsbildning och försäljning. Det har i sådana sammanhang efterlysts krav på lagliga möjligheter för byggnadsnämnden att i samband med att byggnadslov beviljas meddela förbud mot avstyckning. Gällande rätt medger inte att sådana förbud meddelas som binder fastighetsbildningsmyndigheten. Eventuella anvisningar av sådan innebörd i en kommunöversikt kan inte heller tillmätas bindande verkan på samma sätt som föreskrifter i en fastställd plan enligt BL.

Jag har noga övervägt en lösning av problemet men anser att de ändringar som skulle bli nödvändiga skulle rubba gränserna mellan planmyndigheternas och fastighetsbildningsmyndigheternas kompetensområden på ett alltför genomgripande sätt för att ändringarna skall kunna göras i detta begränsade sammanhang. Byggnadsnämnden måste alltså även framdeles vid sin lämplighetsprövning av bebyggelse räkna med risken för att förskjutningar i markanvändningen kan komma att ske, t. ex. så att en permanentbostad övergår till att användas som fritidshus och att fastighetsbildning för sådant ändamål därvid aktualiseras.

Det är i många fall befogat att låta möjligheten av en framtida fastighetsbildning inverka på detaljlokaliseringen av ett nytt bostadshus på en jordbruksfastighet. Särskilt gäller detta om det nya huset inte är avsett för jordbrukets behov eller om det visserligen under den närmaste tiden skall användas på ett sätt som har anknytning till jordbruksdriften men det på sikt kan antas få fristående användning. I sådana fall bör den nya byggnaden inte placeras så nära intill befintliga ekonomibyggnader eller bostadshus för jordbrukets behov att det kan bli svårt att senare skapa en lämplig, självständig fastighet.

3.11 Övergångsbestämmelser

De föreslagna bestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 1977. Det medför till att börja med att bestämmelserna blir tillämpliga på ansökningar om tillstånd till byggnadsföretag som efter ikraftträdandet ges in till byggnadsnämnden eller – som fallet kan vara med vissa dispensansökningar – till länsstyrelsen. Det är enligt min mening vidare klart att bestämmelserna bör vara tillämpliga på ärenden som har anhängiggjorts före ikraftträdandet men som först därefter prövas av byggnadsnämnden.

När det däremot gäller ärenden, som byggnadsnämnden har prövat enligt nu gällande ordning men som på grund av besvär prövas av överinstans efter ikraftträdandet, anser jag det lämpligt att överinstanserna bör vara bundna till samma bestämmelser som byggnadsnämnden har lagt till grund för sitt ställningstagande. Äldre bestämmelser bör också tillämpas vid prövningen av sådana tillståndsärenden som före ikraftträdandet har hänskjutits till länsstyrelsen av byggnadsnämnden eller väckts av sökanden direkt hos länsstyrelsen.

Övergångsbestämmelserna bör mot bakgrund av det nu anförda innehålla föreskrifter om att äldre bestämmelser skall tillämpas dels vid prövning av besvär i fråga om sådant ärende om tillstånd till byggnadsföretag som har avgjorts av byggnadsnämnd före ikraftträdandet, dels i sådant ärende om tillstånd till byggnadsföretag som prövas av länsstyrelsen i första instans och som har anhängiggjorts hos länsstyrelsen före ikraftträdandet. Bestämmelserna bör gälla i fråga om både ändringen i BL och ändringen i BS. Med den föreslagna utformningen av övergångsbestämmelserna kommer enhetliga regler att gälla för handläggningen i samtliga instanser.

3.12 Kommuns ansvar för statliga bostadslån i vissa fall

I detta sammanhang vill jag också ta upp frågan om möjligheterna att finansiera bostadsbebyggelse i de områden som nu är aktuella, dvs. i glesbygder och mindre tätorter. Jag tar upp den frågan mot bakgrund av nuvarande regler om kommuns ansvar för förlust på statliga bostadslån för småhus.

Riksdagen har vid flera tillfällen behandlat bostadslångivningen i områden av glesbygdskaraktär. År 1974 beslöt sålunda riksdagen om vissa ändringar i fråga om kommunernas ansvar för förlust på statslånet (prop. 1974:150, s. 414–415, CU 1974:36, rskr 1974:372). Med det uttryckliga syftet att samordna kommunernas prövning av bebyggelsens lämplighet med prövningen av bostadslånemöjligheterna ersattes lånemyndigheternas kreditriskprövning med ett vidgat kommunalt ansvar. Enligt propositionen skulle det dittillsvarande kommunala ansvaret för förlust på statslånet under 10 år intill belopp som motsvarade 5 % av låneunderlaget vidgas till att avse lånets hela löptid och ett belopp som svarade mot 10 % av låneunderlaget. Förslaget angavs innebära en vidgning av det kommunala ansvaret till 40 % av statslånet. Riksdagen ansåg att det kommunala ansvaret borde avse även fördjupad del av bostadslånet och beslutade att det kommunala ansvaret för förlust på statslånet skulle svara mot 40 % av det totala statslånet under lånets löptid.

Enligt vad jag har erfarit har den av riksdagen beslutade ordningen medfört vissa olägenheter i områden där lånesökanden inte kan få underliggande

kredit upp till statslånets nedre gräns, dvs. när fördjupning av statslånet måste tillgripas. Eftersom det kommunala ansvaret i sådana fall blir större än i områden där fördjupning inte behövs är det enligt min mening en onödigt betungande uppgift som läggs på kommuner med områden där försörjningsmöjligheterna är otillfredsställande och befolkningsutvecklingen ogynnsam.

Mot bakgrund av vad jag anfört och med hänsyn till regionalpolitiska mål förordar jag därför, efter samråd med statsrådet Friggebo, att det kommunala ansvaret inte bör avse fördjupad lånedel. Ansvaret bör således avse 40 % av statslånet, med undantag av fördjupad lånedel, under lånets hela löptid.

Den av mig förordade ändringen bör gälla från den 1 juli 1977 och tillämpas även i ärenden, vari preliminärt men inte slutligt beslut har meddelats tidigare och i ärenden om övertagande av lån som har beviljats enligt de äldre bestämmelserna.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom bostadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i byggnadslagen (1947:385),
2. lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).

5 Specialmotivering

5.1 Förslaget till lag om ändring i byggnadslagen

Enligt den nuvarande lydelsen av 5 § andra stycket BL gäller att mark för att få användas till tätbebyggelse måste prövas lämplig för detta ändamål genom planläggning enligt BL. Vidare gäller att en lämplighetsprövning skall göras också beträffande mark som avses för glesbebyggelse. Denna prövning kan ske vid planläggning enligt BL men också i samband med prövning av ansökan om byggnadslov.

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i det föregående har ett tillägg gjorts till 5 § andra stycket av innebörd att prövningen av tätbebyggelse som är av mindre omfattning skall kunna göras i samband med prövningen av ansökan om byggnadslov på samma sätt som nu är möjligt beträffande glesbebyggelse.

Förslaget innebär alltså att de tillämpande myndigheterna, främst byggnadsnämnderna, skall avgöra om ett visst byggnadsföretag utgör tätbebyggelse av mindre omfattning som avses i 5 § andra stycket och, om så är fallet, ta ställning till om företaget kräver planläggning enligt BL eller om

det kan prövas i byggnadslovsärendet med ledning av översiktlig planering i andra former.

Anses prövningen kunna göras i samband med byggnadslovsprövningen blir de regler som tillämpas vid lämplighetsprövning av glesbebyggelse tillämpliga. Bl. a. skall alltså beaktas bestämmelserna i 29 § första stycket 1), 38 § och 39 § BS. Även bestämmelsen i 55 § 3 mom. andra stycket BS blir tillämplig. Med stöd av den bestämmelsen kan byggnadsnämnden alltså vägra byggnadslov utan tillgång till ritningar rörande byggnadsföretaget.

Beträffande innebörden i övrigt av ändringsförslaget får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5 och 3.6) där förslaget har utförligt kommenterats. Även beträffande förslaget till övergångsbestämmelser vill jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 3.11).

Jag vill framhålla vikten av att byggnadsnämnden i beslut och i yttranden till länsstyrelsen klart anger om nämndens ställningstagande grundas på den nu föreslagna bestämmelsen eller på reglerna om dispens från tätbebyggelseförbudet eller om nämnden bedömer byggnadsföretaget som glesbebyggelse.

5.2 Förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan

Enligt 56 § 1 mom. fjärde stycket BS gäller att inom område, som inte ingår i detaljplan, byggnadslov inte får meddelas till nybyggnad, som skulle innefatta tätbebyggelse, i vidare mån än för tillgodoseende av jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov.

Till följd av den föreslagna ändringen i 5 § andra stycket BL måste det undantag från tätbebyggelseförbudet i 56 § 1 mom. fjärde stycket BS som gäller beträffande nybyggnad för bl. a. jordbrukets behov utvidgas till att gälla även tätbebyggelse av mindre omfattning. Bestämmelserna i 56 § 1 mom. fjärde stycket BS har ändrats i enlighet härmed. I stycket har dessutom gjorts en redaktionell jämkning.

Beträffande förslaget till övergångsbestämmelser får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.11).

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att antaga förslagen till

1. lag om ändring i byggnadslagen (1947:385),
2. lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612),

dels att godkänna den av mig förordade ändringen i grunderna för kommunens ansvar för förlust på statliga bostadslån.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Utvecklingen från år 1948 av de bebyggelsereglerande bestämmelserna i BL m. m.

1 1947 års lagstiftning och praxis t. o. m. år 1971

Med tätbebyggelse avsågs enligt BL i dess lydelse vid ikraftträdandet år 1948 (prop. 1947:131, 1 LU 1947:45, rskr 1947:316) sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov. De mer framåtsyftande momenten som enligt det förut anförda nu ingår i definitionen av tätbebyggelse tillkom alltså först senare, nämligen genom en år 1971 beslutad lagändring. Genom 1947 års lagstiftning tillerkändes det allmänna befogenhet att bestämma när och var tätbebyggelse fick uppkomma. Den rätt att exploatera mark för bebyggelse som tidigare i princip hade tillkommit markägaren upphörde då såvitt gällde tätbebyggelsen. Glesbebyggelse utanför detaljplaneområden lämnades däremot i stort sett fri från lämplighetsprövning från markanvändningssynpunkt. BL innehöll dock regler om byggnadsförbud vilka gjorde det möjligt att hindra bebyggelse som ansågs olämplig med hänsyn till naturvårdskrav eller från kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt. Dessa byggnadsförbud utgjorde hinder även mot glesbebyggelse. Utomplansbestämmelser ansågs kunna hindra olämplig bebyggelse i övrigt och utgöra ett tillräckligt instrument för att leda byggandet på den egentliga landsbygden.

Den principiellt olika behandlingen av de båda kategorierna av bebyggelse ledde naturligtvis till att gränsdragningen dem emellan blev av stor praktisk betydelse. Det kan vara lämpligt att här beröra den sammanfattning av Kungl. Maj:ts praxis på området som återfinns i prop. 1971:118 med förslag till lag om ändring i BL m. m. (s. 10 f).

I propositionen upplystes inledningsvis att i de fall prövningen huvudsakligen hade gällt om ett visst byggnadsföretag innefattade tätbebyggelse eller inte, tätbebyggelse oftast hade ansetts föreligga. Bidragande orsak till den vidgning av tätbebyggelsebegreppet som torde ha skett i praxis angavs ha varit de högre krav på bebyggelseplanering som samhällsutvecklingen hade medfört. Knappast någon skillnad hade gjorts mellan bebyggelse för permanent bruk och fritidsbostäder. Kraven på gemensamma anordningar hade satts lika högt beträffande dessa båda typer av bebyggelse. Åtminstone så snart det hade varit fråga om hus som medgav övernattningsmöjligheter. Tolkningen av uttrycken "samlad bebyggelse" och "särskilda anordningar för gemensamma behov" hade enligt redogörelsen i propositionen skett från renodlade planeringssynpunkter, varvid stor hänsyn hade tagits till det tillämnade byggnadsföretagets funktion. Även enstaka byggnader hade bedömts utgöra samlad bebyggelse, om de fullgjorde flera funktioner eller om de genom sin omfattning i väsentlig grad påverkade den fysiska planeringen inom ett större område. Som exempel på sådana enstaka byggnader som hade bedömts utgöra samlad bebyggelse nämndes nöjes-

anläggningar och externa varuhus. Beträffande betydelsen av byggnadsplatsens läge i förhållande till områden med fastställda detaljplaner anfördes följande i propositionen.

Har ett tilltänkt byggnadsföretag legat inom omkring en kilometer från gränsen för detaljplanelagt 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.

Enligt propositionen hade benägenheten vidare varit större att hänföra ett byggnadsföretag till tätbebyggelse ju större efterfrågan hade varit på byggnadsmark inom det aktuella området.

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

2 1971 års ändring i BL m. m.

De ändringar i BL m. m. som genomfördes på förslag i prop. 1971:118 kan sägas markera inledningen på en period av intensiv debatt och lagstiftningsverksamhet beträffande bebyggelsefrågor. Därför är det på sin plats med en ganska ingående redovisning av motiven till ändringarna i BL (prop. 1971:118 s. 24 ff).

Den viktigaste ändringen var att ett tillägg gjordes i 6 § BL med innebörd dels att även sådan samlad bebyggelse som kan väntas nödvändiggöra gemensamhetsanordningar skall anses som tätbebyggelse och dels att vid prövning om tätbebyggelse föreligger hänsyn skall tas även till bebyggelse som är att

vänta. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1972. Den lydelse som 6 § BL fick genom denna ändring är densamma som den nu gällande.

I propositionen konstaterade departementschefen att praxis vid tillämpningen av tätbebyggelsebegreppet var mycket växlande. Olikheterna i praxis yttrade sig främst däri att större eller mindre hänsyn togs till framtida behov av gemensamma anordningar eller till framtida bebyggelseutveckling. Departementschefen framhöll som angeläget att mer allmänt få till stånd en tillämpning av planläggningskravet som så långt det är möjligt beaktar också framtida behov och krav. Den definition av begreppet tätbebyggelse som föreslogs i propositionen återspeglade enligt departementschefen på ett väsentligt bättre sätt än då gällande lagtext vad som enligt moderna planeringsprinciper borde betecknas som tätbebyggelse.

Med den sålunda föreslagna definitionen av tätbebyggelse klargjordes enligt departementschefen att vid bedömningen av behovet av särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov hänsyn skall tas till behov av fortgående standardhöjningar inom befintligt bestånd av byggnader. Behovet av gemensamma anordningar måste bedömas med utgångspunkt i en standard som är så hög att den kan antas fylla skäliga krav under överblickbar tid. Departementschefen framhöll att det därmed givetvis inte är sagt att dessa anordningar måste byggas ut genast, men att det måste utredas att det går att göra det senare. Finner man därvid 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, framhöll departementschefen, och anförde vidare följande.

Man bör därvid utgå från hur bebyggelseutvecklingen skulle bli om inga ingripanden i reglerande syfte sker. Tendensen till koncentration av nybebyggelse kring tätorter är 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 betydelse. 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.

Uttrycket "samlad bebyggelse" borde enligt departementschefen i tveksamma fall tolkas med utgångspunkt i de principer som gäller för fysisk planläggning. Till samlad bebyggelse borde således hänföras bebyggelse som är belägen inom ett område med sådana egenskaper att de utgör en lämplig enhet för sammanhängande detaljplanläggning eller, i vissa fall, generalplanläggning. Större avseende borde alltså fästas vid det planmässiga sambandet mellan byggnaderna än vid avståndet mellan dem. Departementschefen framhöll att detta betraktelsesätt medförde i fråga om t. ex. skärgårdsbebyggelse att frågan om tätbebyggelse föreligger ofta måste bedömas med hänsyn till förhållandena på flera öar sammanförda till grupper. Frågan om behovet av anordningar för gemensamt behov får enligt departementschefen 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.

Departementschefen framhöll att behovet av gemensamma anordningar självfallet måste bedömas med hänsyn dels till bebyggelsens ändamålsenliga funktion, dels till de standardkrav som allmänt ställs eller kan väntas bli ställda i dessa avseenden. Departementschefen anförde vidare följande.

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.

I fråga om bestämmelsen om dispens från tätbebyggelseförbudet – vilken för dispens förutsätter att särskilda skäl föreligger – uttalade departementschefen att det ligger i sakens natur att bestämmelsen skall tillämpas restriktivt. Departementschefen ansåg att den ändring av tätbebyggelsedefinitionen som han förordade och motiven för ändringen ytterligare markerade att dispens borde vara en ren undantagsföreteelse. Enligt departementschefen borde dispensgivning sålunda t. ex. inte få leda till att ett bebyggelseområde, för vilket detaljplan borde ha upprättats, blir utbyggt utan föregående detaljplanering.

Vid behandlingen av prop. 1971:118 gjorde civilutskottet en del principiella ställningstaganden, som kom att bilda utgångspunkt för den blivande regleringen av glesbebyggelse (CU 1971:26).

CU konstaterade bl. a. att 1972 års riksdag, enligt vad som hade förutskickats, skulle få ta ställning till frågan om en fysisk riksplanering. Även om en sådan planering i stor utsträckning endast skulle få vägledande betydelse fann CU det dock uppenbart att planeringens rikskaraktär skulle komma att i vissa fall framkalla behov av nya och bättre medel för att påverka markanvändningen. Riksplaneringen torde enligt CU också ge önskvärda möjligheter att på ett tidigare stadium än dittills förutse konkurrerande anspråk inom även inte detaljplanlagda områden. CU fann att behovet av en ändamålsenlig hushållning med markresurserna blev mot bakgrunden av landets samlade intressen vidare än det behov som avsågs tillgodosett genom propositionsförslaget. CU yttrade vidare följande (s. 4 och 5).

Enligt utskottets mening kan detta ökade behov tillgodoses endast om det i enlighet med 1947 års principer för tätbebyggelse slås fast att utnyttjande av mark för även glesbebyggelse förutsätter planmässiga överväganden från samhällets sida och att det sålunda tillkommer samhället att avgöra var och när även glesbebyggelse får ske. Riksdagen bör redan nu slå fast en sådan princip och uttala sig för att den bör ligga till grund för den lagstiftning som bör prövas i samband med att riksdagen tar ställning till principerna för en fysisk riksplanering.

En sålunda förordad princip innebär inte att glesbebyggelse som sådan skulle motverkas. Glesbebyggelse är och kommer att vara den enda lämpliga byggandeformen i stora delar av landet. Inte heller behöver principen medföra krav på en betungande prövning. Genom principen att markäganderätt inte innefattar någon generell befogenhet att använda marken ens för glesbebyggelse ges däremot möjlighet till en bedömning – i allmänhet mot bakgrund av översiktliga markhushållningsprogram uppgjorda av kommunerna eller av naturvårdsmyndigheterna – av i vad mån glesbebyggelse bör få komma till stånd.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle anta förslaget till lag om ändring i BL och att riksdagen skulle ge Kungl. Maj:t till känna vad utskottet i övrigt hade anfört. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1971:309).

3 1972 års ändring i BL m. m.

Förslag till reglering av glesbebyggelsen i enlighet med riksdagens nyss återgivna uttalande lades fram i departementspromemorian (C 1972:1) Lagstiftning om fysisk riksplanering.

I promemorian föreslogs att i BL skulle införas krav på att mark som avses för glesbebyggelse skall ha prövats lämpad härför vid översiktlig planläggning. Det framhölls därvid att målet för planeringen av sådan bebyggelse borde, såsom riksdagen har uttalat, vara att skapa översiktliga markhus-

hållningsprogram som bakgrund för bedömning av i vad mån glesbebyggelse bör få komma till stånd. Enligt promemorian utgör glesbebyggelsen från allmänna planläggningssynpunkter i många fall hinder för en framtida ändamålsenlig markanvändning. En jämnt utspridd glesbebyggelse inom ett område kan medföra ett mycket större planeringsproblem för framtiden än en bebyggelse av motsvarande omfattning sammanförd till ett mindre antal grupper inom samma område. Generalplanen är, uttalades i promemorian, väl ägnad som instrument att motverka sådana olägenheter. Genom generalplanering torde sålunda ofta kunna avskiljas dels områden där glesbebyggelse avses kunna tillåtas under förutsättning att vissa krav på detaljlokaliseringen uppfylls, dels områden där så inte är fallet, därför att marken skall användas för annat ändamål, t. ex. områden som bör avsättas för naturskydds- och rekreationsändamål eller för framtida tätbebyggelse. Planen kan också förenas med bestämmelser till grund för detaljlokaliseringen och byggandet inom sådana områden som avses bli föremål för glesbebyggelseexploatering. Det framhölls i promemorian att planen inte behöver fastställas för att tjäna syftet som underlag för beslut om lokalisering av bebyggelse.

Oavsett hur huvudlinjerna för glesbebyggelsens lokalisering läggs fast – genom generalplan eller genom översiktliga bedömningar i andra former – måste enligt promemorian dessa bedömningar dessutom följas av preciserade ställningstaganden till lokalisering av enskilda byggnader. För att uppfylla kravet på att det skall tillkomma samhället att avgöra sådana lokaliseringsfrågor måste alltså de översiktliga bedömningarna kompletteras med senare detaljbedömningar. I promemorian föreslogs att sådana detaljbedömningar skulle göras i anslutning till byggnadslovsprövningen.

Efter remissbehandling togs promemorieförslaget upp i prop. 1972:111 angående hushållning med mark och vatten. Departementschefen fann den i promemorian föreslagna regleringen lämplig och förordade att lagstiftningen utformades i enlighet härmed. I detta sammanhang anförde departementschefen följande (Bil. 2 s. 321).

Jag delar remissinstansernas uppfattning att de översiktliga bedömningar som skall föregå marks användning för glesbebyggelse så långt möjligt bör ske i enkla och, där de lokala förhållandena motiverar det, enhetliga former. Det är enligt min mening angeläget att bedömningarna föregås av samråd och debatt och förankras i representativa kommunala beslut. Det synes emellertid lämpligt att inte nu binda formerna för dessa bedömningar genom föreskrifter av statsmakterna utan att låta formerna utvecklas på ett mera fritt sätt. Jag förutsätter att planverkets anvisningsverksamhet därvid kommer att spela en väsentlig roll.

En betydande fördel med den nu förordade ordningen i förening med den nya form för generalplanering som förordats i det föregående är enligt promemorian att den översiktliga planeringen stimuleras och att detta torde skapa förutsättningar för väsentligt säkrare bedömningar beträffande bebyggelselokaliseringar över huvud taget inom kommunernas olika delar.

Det kan, framhålls i promemorian, medföra att också enstaka byggnadsföretag som innefattar tätbebyggelse skall kunna tillåtas dispensvägen i fall där detta oftast inte är möjligt i dag. Som exempel härpå nämns i promemorian uppförande av ytterligare bebyggelse i anslutning till befintlig jordbruksbebyggelse. I likhet med planverket vill jag starkt understryka denna synpunkt. Som planverket anfört böret strikt hävdande av detaljplanekravet i vad avser enstaka byggnader i fortsättningen kunna underlåtas, om en antagen översiktsplan eller annat underlag i och för sig ger tillräcklig ledning i fråga om markanvändningen. Enligt vad jag har inhämtat inriktas planverkets anvisningsarbete på ifrågavarande område bl. a. på att söka få fram underlag för anvisningar rörande områdesplanläggning för spridd bebyggelse. Jag vill i detta sammanhang ytterligare framhålla att genom den förordade ordningen kommer inte bara att skapas förutsättningar för säkrare bedömningar hos myndigheterna i dessa frågor. Även allmänheten får större möjligheter att i förväg överblicka möjligheterna till bebyggelse inom skilda områden.

Departementschefen förordade – i överensstämmelse med promemoriaförslaget – att den nya regleringen skulle komma till uttryck genom att den i 5 § andra stycket BL för tätbebyggelse upptagna principen att marken skall ha prövats från allmän synpunkt lämpad för bebyggelseändamålet utvidgades att omfatta också glesbebyggelse. Departementschefen erinrade om att paragrafen beträffande tätbebyggelse föreskriver att sådan prövning skall ske vid planläggning enligt BL och föreslog att i fråga om glesbebyggelse skulle gälla att prövningen även skall kunna ske i samband med prövning av ansökan om byggnadslov, i allmänhet mot bakgrund av översiktlig planläggning. Bestämmelserna i 5 § andra stycket BL föreslogs bli omarbetade i enlighet härmed.

Angående de synpunkter som vid planläggning skall anläggas vid prövning av marks lämplighet för bebyggelse framhöll departementschefen att vägledning gavs i de allmänna bestämmelserna om planläggning i 9 § BS, dock endast såvitt avsåg tätbebyggelse. Paragrafens andra stycke föreskrev att till tätbebyggelse inte fick avsättas mark som från sundhetssynpunkt, med hänsyn till samfärdseln, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp, faran för vattenförorening eller annars från allmän synpunkt inte var lämpad för sådan bebyggelse. Med hänsyn till att generalplan också borde användas för glesbebyggelseplanering föreslogs att dessa bestämmelser och bestämmelsen i 11 § 1 mom. BS, enligt vilken vid generalplanering borde undersökas vilka områden som från allmän synpunkt bör undantas från tätbebyggelse, skulle göras tillämpliga också på glesbebyggelse.

Även om vid översiktlig planläggning enligt BL mark har prövats lämpad för bebyggelse över huvud taget eller för visst slag av bebyggelse, fordrades enligt departementschefen ytterligare bestämmelser som säkerställer att de enskilda byggnaderna får en lämplig detaljlokalisering. Departementschefen ansåg att sådana bestämmelser lämpligen borde anknyta till de i 9 § andra stycket BS upptagna allmänna bestämmelserna om vad som skall iaktas

vid planläggning. Därigenom skulle samma allmänna krav komma att gälla för lokalisering av glesbebyggelse oavsett om prövningen sker vid översiktlig planläggning eller enbart i samband med ansökan om byggnadslov. Departementschefen föreslog därför att 29 § 1) BS skulle kompletteras i enlighet härmed och samtidigt ändras så att bestämmelsen direkt tar sikte på detaljlokalisering av tillämnad byggnad. Paragrafen föreslogs utformad så att byggnad inte skulle få uppföras med mindre valet av plats för den tillämnade bebyggelsen kunde anses från allmän synpunkt lämpligt.

Enligt den föreslagna ordningen skulle det således tillkomma byggnadsnämnden att ta ställning till detaljlokalisering av glesbybyggelse, i allmänhet mot bakgrund av generalplan eller annan översiktlig planering. Departementschefen framhöll att byggnadsnämnden, om den i avsaknad av översiktlig plan inte kan avgöra om ett byggnadsföretag fåren från allmän synpunkt lämplig belägenhet, med stöd av 29 § 1) BS i den föreslagna lydelsen, kan vägra byggnadslov innan behövlig sådan plan har upprättats. Detta torde enligt departementschefen överensstämma med riksdagens krav att det bör tillkomma samhället att avgöra också när glesbebyggelse bör få komma till stånd.

I propositionen föreslogs 5 § andra stycket BL få följande lydelse.

För att mark skall få användas till bebyggelse förutsättes, att den prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Sådan prövning sker vid planläggning enligt denna lag. I fråga om annan bebyggelse än tätbebyggelse må prövningen även ske i samband med prövning av ansökan om byggnadslov.

I specialmotiveringen till förslaget till ändring i 5 § BL anförde departementschefen bl. a. följande (prop. 1972:111 Bil. 2 s. 385).

Den prövning av marks lämplighet för bebyggelse som förutsätts för tätbebyggelse skall enligt förslaget liksom f. n. ske vid planläggning enligt BL. För glesbebyggelse föreslås att motsvarande prövning skall ske vid sådan planläggning eller i samband med prövning av ansökan om byggnadslov. Eftersom detaljplan endast reglerar tätbebyggelse avses med planläggning i detta sammanhang endast general- eller regionplanering. Av formuleringen framgår att bestämmelsen inte medför krav på sådan planläggning som förutsättning för glesbebyggelse. Har mark i generalplan prövats lämpad för glesbebyggelse, förutsätts den kompletterande bedömning som kan behövas för en lämplig lokalisering av tillämnad byggnad ske i samband med ansökan om byggnadslov. Att en bedömning från allmän synpunkt av också glesbebyggelsens detaljlokalisering alltid skall ske framgår av 29 § 1) BS i dess nu föreslagna lydelse.

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen gjorde CU (CU 1972:35) följande uttalande om fritidsbebyggelse (s. 17).

Aktuella konfliktfall som kräver snara lösningar förorsakas av den snabba utvecklingen av fritidsbebyggelsen, vilken till stor del skett utan föregående planläggning. Utskottet ansluter sig därför till meningen att det är önskvärt att fritidsbebyggelse i fortsättningen utvecklas mer planmässigt än hittills och stryker liksom civilministern under att detta inte behöver innebära minskade

möjligheter till enskilt fritidsboende eller minskad valfrihet för det enskilda hushållet att välja önskad bebyggelse. Planeringskravet innebär självfallet inte heller att fritidsbebyggelse endast skall tillåtas i form av stora tätbebyggda fritidsbyar. De olikheter som föreligger mellan t. ex. vissa delar av Norrlands inland och tätortsregionerna i fråga om naturtyper och exploateringsstryck måste lika självfallet beaktas vid de planmässiga bedömningarna.

CU uttalade vidare följande i anledning av motionen 1972:1813, vari framhölls angelägenheten av att lokalisera bebyggelse, såväl i form av fritidsbebyggelse som för fast boende, i anslutning till befintlig jordbruksbebyggelse (s. 17).

Avgöranden i denna del ligger inom den kommunala planeringens ram och måste behandlas olika i skilda planeringssammanhang. Enligt utskottets mening strider en sådan lokalisering inte mot förordade planeringsprinciper utan är i många fall otvivelaktigt en lösning som medför ömsesidiga fördelar.

På grund av det anförda borde enligt CU motionen inte föranleda något särskilt riksdagens uttalande.

Beträffande de utgångspunkter, som departementschefen i propositionen hade anslutit sig till i fråga om den planmässiga regleringen av glesbebyggelse, framhöll CU att dessa dåmera hade blivit allmänt omfattade. De motioner om bebyggelsefrågor som förelåg till behandling av utskottet föranledde vissa uttalanden som har intresse i detta sammanhang. CU tog först upp en hemställan i den förut nämnda motionen 1972:1813 om ändringar i förslagen beträffande rätt för kommun att själv bestämma vilken omfattning en översiktlig planbedömning bör ha. Därvid anförde CU (s. 36 f).

Enligt utskottets mening har kraven på beslutets utformning i propositionen angetts så generell att motionärernas intresse får anses helt tillgodosett. Utskottet har även fått anledning anta att kommande anvisningar från statens planverk i denna del skall i all rimlig utsträckning beakta i motionen betonade intressen.

Vad gäller den ytmässiga omfattningen av bedömningarna ligger just i kravet på översiktighet att kommunens hela yta beaktas. Kommunen har knappast något intresse av att få till stånd dellösningar. En helt annan sak är att vid dessa översiktliga bedömningar möjligen aktualiserade krav på generalplanering eller detaljplanering avser begränsade områden. Enligt utskottets mening får motionärernas syften även i denna del anses helt tillgodosedda.

I detta sammanhang tar utskottet även upp det i motionen 1972:1813 framförda förslaget att övergångsvis krav inte skulle ställas på översiktliga bedömningar. Avsikten är att med en sådan regel möjliggöra ytterligare byggande även under den tid som bedömningarna övervägs.

I de flesta kommuner torde byggklar mark stå till förfogande i sådan utsträckning att byggnadsproduktionen inte påverkas. För vissa initiativ till glesbebyggelse kan kravet på översiktlig bedömning medföra att beslut i byggnadslovsärende inte omedelbart kan lämnas. Det är också av mycket stor vikt att bedömningarna även faktiskt och inte endast formellt föregås av samråd och debatt innan de förankras i kommunala beslut. Det kan dock förekomma fall där lokaliseringens lämplighet – eller olämplighet – ur allmän synpunkt framstår som så klar att beslut kan fattas redan före den översiktliga prövningen. Någon

särskild övergångsregel är enligt utskottets mening inte behövlig eller lämplig.

I motionen 1972:1817 föreslås ett uttalande att prövning av glesbebyggelse skall ske i sådana former att den inte blir betungande för den sökande samt att rättssäkerheten garanteras.

Vad sålunda anförts i motionen ansluter i allt väsentligt till vad 1971 års riksdag uttalat. Enligt utskottets bedömning uppfyller nu framlagda förslag också dessa intentioner. Motionen innehåller inte några förslag till särregler.

Utskottet fann – med hänsyn till vad departementschefen hade anfört och vad utskottet i övrigt hade uttalat i liknande sammanhang – att syftet med motionen 1972:1817 var tillgodosett även utan ett särskilt uttalande.

CU hade ingen erinran mot de föreslagna grunderna för reglering av glesbebyggelse och hemställde att riksdagen skulle godkänna vad utskottet hade anfört. I de nu aktuella delarna biföll riksdagen (rskr 1972:348) utskottets hemställan. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1973.

4 Planverkets anvisningsarbete

Som nyss nämndes framhöll departementschefen i prop. 1972:111 (Bil. 2 s. 321) att formerna för de översiktliga bedömningarna t. v. inte borde bindas genom föreskrifter av statsmakterna utan att de skulle få utvecklas på ett mera fritt sätt. Planverkets anvisningsarbete förutsattes dock spela en väsentlig roll som vägledning för kommunerna och andra myndigheter i bebyggelsefrågor av ifrågavarande slag. En sådan anvisningsverksamhet kom också till stånd inom planverket som därvid samarbetade med dåvarande lantmäteristyrelsen.

Genom ändrade förutsättningar till följd av samhällsutvecklingen i allmänhet kunde den kommunala översiktsplaneringen enligt planverket knappast sammanfattas i ett enda dokument som kallas kommunens generalplan. Generalplanerna hade i praktiken kommit att avspeglas i skilda plandokument. En generalplan som täcker kommunens hela yta brukar benämnas kommunomfattande markdispositionsplan. Denna plantyp beskrivs mer utförligt bl. a. i planverkets skrivelse till kommunerna i maj 1972 (dnr U 2138/71) Översiktlig fysisk planering i kommun – vidgad generalplanering. Generalplan för en kommunedel, en tätort, en stadsdel eller ett område med fritidsbebyggelse brukar benämnas områdesplan eller dispositionsplan. Benämningarna "kommunomfattande markdispositionsplan" och "områdesplan" är således ingenting annat än förtydliganden av vilken form av generalplan som avses.

Begreppet kommunöversikt lanserades av planverket och lantmäteristyrelsen i skrivelse till kommunerna i augusti 1973 (dnr U 1172/73) Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan. Tillsammans med kommunöversikten kan den kommunomfattande markdispositionsplanen och områdesplanerna sägas utgöra kommunens samlade generalplanehandlingar. Planverkets intentioner med kommunöversikten kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

Kommunöversikten har två syften, nämligen dels att ange riktlinjer i stort för byggnadsnämndens handläggning av plan- och byggnadsärenden m. m. och utgöra underlag för motiveringar vid beslut i fråga om dessa ärenden, dels att göra det möjligt att lämna besked till allmänheten om vilka förutsättningar för och möjligheter till byggnadslov och fastighetsbildning för bebyggelse som föreligger i olika delar av kommunen. Kommunöversikten bör kunna ge vägledning för fastighetsbildningsmyndigheten och länsstyrelsen i deras handläggning av plan- och byggnadsärenden.

Kommunöversikten utgör bedömningsunderlag och ger riktlinjer för bebyggelseutvecklingen inom område utanför detaljplan, anger förekomsten av detaljplan, områdesplan (generalplan) eller förordnanden enligt BL, NVL, etc., samt pekar på behov av planläggning eller närmare utredning. Översikten hänvisar således till mera detaljerat bedömningsunderlag i vissa fall och ger direkt ledning för prövning av ansökan om byggnadslov m. m. i andra fall.

Kommunöversikten kan ses som kommunfullmäktiges handlingsprogram för byggnadsnämndens hantering av plan- och byggnadsärenden under en viss tidsperiod, normalt tre år. Kommunöversikten består av en beskrivning samt en redovisningskarta med tillhörande riktlinjer för bebyggelseutvecklingen. Den täcker kommunens hela yta men redovisar inte såsom en kommunomfattande markdispositionsplan markens avsedda användning för olika ändamål.

Enligt planverkets rekommendationer bör kommunöversikten liksom den kommunomfattande markdispositionsplanen handläggas enligt reglerna för antagen generalplan i BS. Närmare rekommendationer angående kommunöversiktens handläggning, tekniska utformning m. m. återfinns dels i planverkets rapport 29 Exempel på kommunöversikter, utarbetad 1974 i samråd med lantmäteriverket, och dels i den förut nämnda skrivelsen Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan. I sistnämnda skrivelse anförs bl. a. följande om upprättandet av kommunöversikt.

Planverket förutsätter att arbetet med kommunöversikten i huvudsak skall kunna utföras av kommunens egen expertis i samarbete med bl. a. länsstyrelsen och fastighetsbildningsmyndigheten. Kommunöversikten är ett centralt dokument i kommunens planering. Arbetet bör därför bedrivas på kommunfullmäktiges uppdrag och under kommunstyrelsens ledning. Översikten är ett viktigt hjälpmedel för byggnadsnämndens löpande verksamhet. Nämnden bör därför som regel svara för den tekniska framställningen under medverkan av andra berörda nämnder och förvaltningar. Samråd bör hållas med statliga myndigheter, organisationer och enskilda som är berörda eller intresserade.

I skrivelsen ges vidare följande riktlinjer för handläggningen av glesbebyggelsefrågor.

De lagändringar som riksdagen sålunda beslutat om innebär att samhället fått bättre möjligheter att styra glesbebyggelsen. Reformen får inte tolkas som

motiv till ett utdömande av glesbebyggelse som lämplig bebyggelseform. Tvärtom finns det vidsträckta områden i landet där varken bebyggelseutveckling eller hänsyn till naturvårdens, kulturminnesvårdens eller friluftslivets intressen kan bedömas motivera någon större restriktivitet mot glesbebyggelse. Riksdagen har också gjort ett klart uttalande på denna punkt och bl. a. framhållit att glesbebyggelse som sådan inte får motverkas och att glesbebyggelse är och kommer att vara den lämpliga bebyggelseformen i stora delar av landet (CU 1971:26 sid. 5, prop. 1972:111 bilaga 2 sid. 319, CU 1972:35 sid. 35).

Riktlinjer för hur glesbebyggelsefrågorna skall hanteras i kommunens olika delar bör normalt kunna utarbetas som ett led i kommunernas löpande översiktsplanarbete. Det kan t. ex. vara lämpligt att regler preciseras för glesbyggelsens lokalisering och utformning. Reglerna bör konstrueras så att glesbyggelsens positiva värden tas tillvara. Bl. a. bör beaktas att glesbyggelsen kan ses som en värdefull tillgång för landsbygden. Den bör kunna medverka till landskapets öppethållande och vård och utgör i vissa fall ett berikande inslag i landskapsbilden.

Reformen bör således utnyttjas för att förhindra de från allmän synpunkt negativa formerna av glesbebyggelse – exempelvis dominerande enstaka byggnader inom områden med öppen landskapskaraktär, störande bebyggelse på platser som är attraktiva för det rörliga friluftslivet etc. – men också för att åstadkomma lämpliga former för glesbyggelsens utveckling. I sammanhanget måste även följderna av det kommunala serviceansvaret för all bebyggelse uppmärksammas.

I samma skrivelse lämnar planverket också vissa anvisningar om förfarandet då det översiktliga bedömningsunderlaget har enklare form än vad planverket rekommenderar. Verket anför därvid följande.

Bedömningen torde härvid få ske mot bakgrund av befintligt kartmaterial, befintliga inventeringar och planer osv. och få göras från fall till fall. Underlagsmaterial bör under alla omständigheter vara aktuellt. De ajourförda länsinventeringarna torde ha stort värde i sammanhanget.

Planverket vill understryka att även om översiktlig plan eller kommunöversikt skulle saknas är detta inte ett tillräckligt motiv för att en ansökan om byggnadslov eller fastighetsbildning för glesbebyggelse skall avslås respektive avstyrkas. En sakprövning måste som regel alltid ske och beslutsskälen anges. Att översiktligt planarbete eller annat utredningsarbete pågår för visst område bör föranleda viss restriktivitet vid prövningen i avvaktan på att planen eller utredningen färdigställts och behandlats av kommunala organ m. fl. Bara om det blir klarlagt i ärendet att det föreligger osäkerhet beträffande lämplig markanvändning torde man ha anledning att avslå ansökan i väntan på att en översiktlig bedömning hinner ske. Detta framgår bl. a. av departementschefens uttalande i riksdagen i maj 1973 (svar på interpellation nr 80 angående den kommunala bedömningen av glesbebyggelseutvecklingen).

Det kan givetvis också, som civilutskottet anført, förekomma fall där lokaliseringens lämplighet – eller olämplighet – från allmän synpunkt framstår som så klart att beslut kan fattas redan före en samlad översiktlig bedömning (jfr CU 1972:35 sid. 37).

I skrivelsen Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan tar planverket upp också behandlingen av dispensfrågor och anför bl. a. följande.

Huvudsyftet med den skärpning av tätbebyggelsebegreppet som infördes den 1 januari 1972 var att vidga samhällets kontrollmöjligheter över bebyggelseutvecklingen. De senare införda reglerna för prövning av glesbebyggelsen har dock i viss utsträckning minskat betydelsen av denna lagändring eftersom även glesbebyggelse numera skall föregås av en allmän lämplighetsprövning.

Genom att kommunerna i allt större utsträckning kan väntas utarbeta kommunomfattande planer för markanvändningen och därmed erhålla ett säkrare bedömningsunderlag torde möjligheterna till dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet enligt 56 § BS i vissa fall öka (jfr prop. 1972:111 bilaga 2 sid. 321). Det är dock givet att försiktighet bör iakttagas beträffande dispensgivningen inom områden med stark bebyggelseutveckling.

Med stöd av kommunöversikt samt i förekommande fall kommunomfattande markdispositionsplan och/eller områdesplan torde det enligt planverket således i vissa fall utanför de mest expansiva trakterna vara möjligt att tillåta begränsad tätbebyggelse utan krav på detaljplan. Planverket nämner följande exempel på sådana situationer.

Komplettering med enstaka byggnader, t. ex. i anslutning till befintlig jordbruksbebyggelse, fiskelägen och fåbodar. Särskilda krav bör dock i regel ställas på byggnadsanpassning till den lokala byggnadstraditionen (jfr 38 § BS). Samråd kan behöva tas med länsstyrelsen (planenheten) och landsantikvarien också vid detaljbedömningen av byggnad, t. ex. vid komplettering med enstaka byggnad inom ett fiskeläge.

Enstaka byggnader i trakter med svag bebyggelseutveckling och där utvecklingen även på sikt bedöms som ringa.

Mindre, isolerad grupp med fritidshus (3–5 st.) som inte väntas vidareutvecklas. En utredning, som visar utfartsfrågans lösning, vägsystem, värfrågornas lösning, byggnadernas lokalisering och anpassning till terrängen, tillgången till friytor m. m., torde i många fall vara tillfyllest. Utredningen bör även behandla genomförandefrågorna.

Planverket framhåller att som förutsättning för dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet gäller enligt 67 § BS att särskilda skäl skall föreligga. Att det i nämnda situationer finns stöd i översiktlig plan eller dylikt får enligt verket anses innebära ett särskilt skäl.

I sammanhanget pekar planverket på de fördelar som en fastställd detaljplan kan innebära även när det gäller bebyggelse av begränsad omfattning såväl för det allmänna som för enskilda personer genom att detaljerade bestämmelser fastställs om byggande och fastighetsbildning, grannelagsrättsliga förhållanden preciseras och genomförandet underlättas.

I vissa fall finns det enligt verket anledning att vara restriktiv vid prövning av tillkommande enstaka byggnader i område utanför detaljplan. Det gäller

bl. a. randbebyggelse i närheten av expansiva tätorter, större trafikleder och flygplatser, bebyggelse i närheten av större friluftsanläggningar, bebyggelse i närheten av jordbruksföretag med omfattande animalieproduktion samt fritidsbebyggelse i närheten av större tätorter, där omvandling till helårsbebyggelse kan förväntas. Det kan också gälla områden där det är svårt att tillhandahålla kommunal service. Det bör enligt planverket observeras att bebyggelse närmast de större tätorterna och inom områden med efterfrågetryck från fritidsbebyggelse i princip får hänföras till tätbebyggelse.

5 Uttalanden av riksdagen under år 1975

I samband med behandlingen av prop. 1975:83 med förslag till ändring i BS – ett förslag som inte har något samband med de frågor som jag nu tar upp – behandlade CU (CU 1975:25) ett flertal under den allmänna motionstiden väckta motioner. Beträffande det motionsyrkande som har störst intresse i detta sammanhang yttrade CU följande (s. 4 f).

I motionen 1758 (c), yrkandet 5, föreslås riksdagen att upprepa vissa tidigare uttalanden från civilutskottets sida angående glesbebyggelse m. m. De uttalanden som avses torde vara följande. I samband med att utskottet (CU 1971:26, s. 4–5) slog fast att utnyttjande av mark för även glesbebyggelse förutsätter planmässiga överväganden från samhällets sida, anfördes bl. a. att en sådan princip inte innebär att glesbebyggelse som sådan skulle motverkas. Glesbebyggelse är och kommer att vara, anförde utskottet, den enda lämpliga byggandeformen i stora delar av landet. Vidare tog utskottet (CU 1972:35, s. 17) i samband med behandlingen av planeringsriktlinjer i den fysiska riksplaneringen för friluftsliv och fritidsbebyggelse upp en motionsvis väckt fråga om lokalisering av fritids- och permanentbostäder i anslutning till befintlig jordbruksbebyggelse. Utskottet hänvisade till att avgöranden i denna del ligger inom den kommunala planeringens ram och måste behandlas olika i skilda planeringssammanhang. Utskottet anförde vidare att enligt dess mening en sådan lokalisering inte strider mot förordade planeringsprinciper utan är i många fall otvivelaktigt en lösning som medför ömsesidiga fördelar.

Utskottet har inte heller nu funnit anledning till andra bedömningar än de refererade och har därmed inte heller någon invändning mot motionens syfte. Förslaget att uttalandena skall upprepas av riksdagen motiveras närmast med att de nya reglerna i en del kommuner tolkats och tillämpats på ett restriktivt sätt. Som utskottet enligt det anförda redan tidigare hänvisat till, ligger dessa avgöranden hos kommunerna. Någon ytterligare riksdagens åtgärd är därför inte påkallad.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle avslå motionen. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1975:199).

6 Uttalanden av riksdagen under år 1976

Det inledningsvis berörda beslutet av riksdagen (rskr 1975/76:201) att redan gjorda överväganden i planeringsfrågor bör knytas som lagmotiv till ändringar i byggnadslagstiftningen föranleddes av en motion (mot. 1975/76:1952) om planmässig glesbebyggelse i vilken anfördes följande.

Riksdagen har under senare år fattat flera beslut om planeringen enligt byggnadslagstiftningen. Besluten har haft karaktär såväl av lagändringar med därtill direkt anknutna motiv som av uttalanden rörande bedömningsgrunder vid vägning av olika intressen. Bland dessa senare uttalanden återfinns bl. a. uttalanden som rör bedömningar av spridd bebyggelse.

Sålunda har riksdagen (CU 1971:26, s. 4–5) uttalat att kravet på planmässig bedömning även av glesbebyggelse inte innebär att sådan bebyggelse skall motverkas och att glesbebyggelse är och kommer att vara den enda lämpliga bebyggelseformen i stora delar av landet. I samband med beslut om den fysiska riksplaneringen uttalades (CU 1972:35, s. 17) vidare bl. a. att kravet på en planmässig utveckling av fritidsbebyggelsen självfallet inte innebär vare sig att man endast skall tillåta sådan bebyggelse i form av stora tätbebyggda fritidsbyar eller att man minskar valfriheten för den enskilde att välja önskad bebyggelse. Vidare anfördes i detta sammanhang att en lokalisering av fritids- och permanentbostäder i anslutning till befintlig jordbruksbebyggelse i många fall otvivelaktigt är en lösning som medför ömsesidiga fördelar.

Inom den fysiska riksplaneringens ram har utbildats ett särskilt samrådssystem för kontakter mellan staten, företräd av länsstyrelserna och kommunerna. Detta samrådssystem i tillämpning knyter an till den roll som länsstyrelsen getts i byggnadslagstiftningen. De riktlinjer som lagts fast av riksdagen skall ytterst effektueras i den kommunala planeringen. På samma sätt som det är självklart att med kraft hävda t. ex. ett fastlagt bevarandebeslut även mot en kommuns under hand uttryckta uppfattning är det självklart att den slutliga avvägningen skall göras i den kommunala planeringen. Endast i verkliga undantagsfall kan det komma i fråga att staten använder sig av givna påtryckningsmedel. Civilutskottet har (CU 1975/76:1, s. 10) anfört att det i den fortsatta handläggningen bör ges klara uttryck för om ett statligt organ i en viss situation hävdar ett ur den fysiska riksplaneringen härlett riksintresse eller om det hävdar lämplighetssynpunkter, härledda ur byggnadslagstiftningens allmänna grunder.

Enligt lämnade uppgifter är kontakterna mellan länsstyrelse och kommun av mycket skild natur i olika län. Vidare har det i den kommunala hanteringen ibland yppats missuppfattningar om de av statsmakterna uttalade planintentionernas innehåll.

Planverket har på flera sätt fört ut innehållet i bl. a. riksdagens beslut och grunderna för dessa. Såvitt kan bedömas finns emellertid knappast möjlighet att nå avsedd effekt på annat sätt än att statsmakternas intentioner i vidgad utsträckning får karaktär av lagmotiv och sålunda direkt knyts till en, om än tekniskt sett formell, ändring i byggnadslagen. Enligt vår mening bör detta göras snarast för att få effekt redan under den fysiska riksplaneringens planeringsskede. Därmed kan hindras att avgöranden träffas på grund av andra intentioner än de som getts faktiska uttryck. Vi hemställer därför att riksdagen hos regeringen hemställer om skyndsamt förslag till sådan ändring av byggnadslagen (1947:385), vartill som motiv kan knytas redan gjorda överväganden i planeringsfrågor.

CU (CU 1975/76:16) hemställde att riksdagen skulle avslå motionen.

Enligt den reservation till CU:s betänkande som bifölles av riksdagen borde utskottets yttrande ha haft följande lydelse.

I motionen 1975/76:1952 (c) föreslås riksdagen begära en ändring i byggnadslagen (BL), vartill som motiv kan fogas redan gjorda överväganden i planeringsfrågor. Motionärerna anger att syftet inte är att påkalla en förnyad sakprövning i en fråga som berörts av statsmakternas uttalanden. Syftet är att dessa uttalanden genom att ges karaktär av lagmotiv skulle få genomslagskraft vid tolkning av BL. Förslaget torde få ses mot bakgrund av bl. a. ett särskilt yttrande (c) vid betänkandet CU 1975:25. Där anförs att det är uppenbart att på vissa håll de statliga regionala organen hävdar allmänna planeringsriktlinjer i strid mot statsmakternas uttalanden. Det förutsattes att dessa tillämpningsfrågor följs med uppmärksamhet så att riksdagens intentioner kan få ökad genomslagskraft.

Lagens ordalydelse, bedömd med hänsyn till språkbruket vid stadgandets tillkomst och med beaktande av förskjutningar i rättsbegrepp och av den allmänna rättsutvecklingen m. m. är en första tolkningsmetod. När denna inte ger resultat har tillämparna att undersöka vilket syfte stadgandet har enligt de av lagstiftaren anförda motiven.

Reformarbetet inom byggnadslagstiftningen har under senare år varit intensivt och lett till ett flertal beslut. Dessa beslut har gällt såväl direkta ändringar i lagstiftningen som bedömningar i anslutning till motioner eller principiella frågeställningar. Det är enligt utskottets mening uppenbart att i samband därmed gjorda uttalanden med karaktär av riktlinjer för planeringen kan vara svåra att överblicka och systematiskt förena inom en konkret planering. Detta sammanhänger delvis med att den fysiska riksplaneringen systematiskt byggts som ett system av riktlinjer som godtagits av riksdagen och som ytterst skall preciseras i den kommunala planeringen. Riktlinjerna är också avsiktligt allmänt hållna. Vissa av dessa riktlinjer kan ha ett mer eller mindre direkt samband med en faktisk ändring i BL. I stor utsträckning är dock detta inte fallet. De förs ut närmast genom regeringens och planverkets medverkan. Ingen erinran har dock riktats mot utformningen av dessa åtgärder.

Utskottet delar motionärernas utgångspunkt att grunderna för planeringssystemet måste uppfattas som svåröverskådliga i praktisk tillämpning. En väg att avhjälpa denna brist är motionärernas förslag att ge en sammanfattande översikt i form av direkta lagmotiv. En sådan översikt bör också vara en naturlig del i arbetet på en ny markanvändnings- och byggnadslagstiftning. Utskottet föreslår därför att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att redan gjorda överväganden i planeringsfrågor bör i för den praktiska tillämpningen erforderlig omfattning knytas som lagmotiv till ändringar i byggnadslagstiftningen m. m. och att förslag till erforderliga lagändringar med sålunda angivna motiv föreläggs nästa riksmöte. Ett sådant arbete bör självfallet inte innebära att informativa åtgärder i övrigt avstås.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	1
Lagförslag	2
1. lag om ändring i byggnadslagen (1947:385).....	2
2. lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).....	3
Utdrag av regeringsprotokollet den 10 mars 1977	5
1. Inledning	5
2. Gällande bestämmelser	6
3. Föredraganden	8
3.1 Inledning	8
3.2 Allmänna utgångspunkter för en reform.....	9
3.3 Reformens innebörd i stort	10
3.4 Lagteknisk lösning	12
3.5 Begreppet tätbebyggelse av mindre omfattning	13
3.6 Lämplighetsprövningen och formerna för denna.....	15
3.7 Om- och tillbyggnader	17
3.8 Överprövning	18
3.9 Samordning med annan tillståndsprövning.....	20
3.10 Samordning med fastighetsbildningslagen	22
3.11 Övergångsbestämmelser	24
3.12 Kommuns ansvar för statliga bostadslån i vissa fall	25
4. Upprättade lagförslag	26
5. Specialmotivering	26
5.1 Förslaget till lag om ändring i byggnadslagen.....	26
5.2 Förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan.....	27
6. Hemställan	27
7. Beslut	28
<i>Bilaga Utvecklingen från år 1948 av de bebyggelsereglerande bestämmelserna i BL m. m.....</i>	29
1. 1947 års lagstiftning och praxis t. o. m. år 1971	29
2. 1971 års ändring i BL m. m.....	30
3. 1972 års ändring i BL m. m.....	33
4. Planverkets anvisningsarbete.....	38
5. Uttalanden av riksdagen under år 1975.....	42
6. Uttalanden av riksdagen under år 1976.....	43

